

L'ACTION PROACTIVE COMME MOYEN DE LUTTE CONTRE LA SOUS- PROTECTION SOCIALE UNE EXPLORATION DES CONCEPTS ET DU CONTEXTE POLITIQUE ACTUEL

PAR

KATRIEN STEENSSENS

Expert en recherche, HIVA, KU Leuven

ATTENTION, ATTENTION

Pour s'assurer que les droits et services sociaux conformes au cadre légal sont bien attribués à ceux qui en ont réellement besoin, une politique qui vise deux objectifs peut être développée. D'une part, des efforts peuvent être consentis pour aborder la lutte contre la fraude aux allocations sociales, ladite surconsommation ou l'abus. D'autre part, il est possible d'aborder la lutte contre la sous-protection sociale, la situation dans laquelle les bénéficiaires ne réalisent pas les droits et services auxquels ils peuvent prétendre. Dans ces deux pistes possibles, il est étonnant de constater que dans le débat social, c'est la fraude aux allocations qui fait l'objet de la plus grande attention. Une raison possible de ce déséquilibre est que le contexte actuel de pénurie budgétaire – ainsi que l'importante pression de travail souvent signalée par les organisations d'aide et de services – incite à lutter plutôt contre les dépenses et les investissements de temps injustifiés qu'à rechercher activement des dépenses et investissements de temps justifiés. L'exécution pratique de cette tendance est en outre soutenue par l'augmentation des possibilités offertes par la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS) pour le regroupement des banques de données.

Cependant, il convient immédiatement de préciser que le déséquilibre constaté n'est pas un phénomène (de crise) nouveau : bien avant la récession actuelle, Van Oorschot et Kolkhuis Tanke (1989, dans Van Oorschot, 1991) étaient déjà arrivés dans leur étude de la littérature internationale à la conclusion que l'attention limitée pour la non-réalisation des droits en matière de sécurité sociale contrastait de façon évidente par rapport à l'attention relativement grande pour leur usage abusif. A ce propos, l'actuelle pénurie budgétaire crée une situation qui, plutôt qu'expliquer le déséquilibre constaté, consolide ou même intensifie la tendance déjà existante. Il est constaté que la lutte contre la fraude aux allocations sociales, ainsi que celle contre

la fraude fiscale et aux cotisations font l'objet d'une priorité politique (Pacolet et De Wispelaere, 2010; SPP Intégration sociale, 2012, p. 23). Les protagonistes de cette tendance sont notamment l'entrée en vigueur du code pénal social le 1^{er} juillet 2011 et l'approbation du Plan d'action fédéral pour renforcer la lutte contre la fraude 2012-2013 le 11 mai 2012. Il n'existe pas encore de pendant sur le plan de la lutte contre la sous-protection sociale.

Même si, comme l'avance Kleven et Kopczuk (2008), le choix pour la détermination de « l'équilibre souhaité » entre (la lutte contre) la fraude et la sous-protection est finalement une question de choix éthiques sur l'importance accordée aux deux, le déséquilibre permanent doit encore être mis en question à la lumière des chiffres sur l'ampleur des deux phénomènes. Dans les différents pays et programmes relatifs aux interventions sociales, il n'est pas rare de constater des « taux de non-recours » de plus de 40 % (voir par exemple : Hernanz et al., 2004). Pour la Belgique, plusieurs analyses quantitatives sur la sous-protection financière par rapport au revenu d'intégration ont été effectuées (voir notamment Nicaise et Groenez, 2002; Steenssens et al., 2007; Bouckaert et Schokkaert, 2011)¹. Selon l'analyse la plus récente, basée sur les données de revenus de 2005 de l'UE-SILC, la part des ayants droit qui ne réalise pas le revenu légal déterminé est estimée entre 57 % et 76 %, avec une valeur de référence de 65 % (Bouckaert et Schokkaert, 2011). En ce qui concerne la fraude aux allocations sociales auprès des CPAS, une enquête effectuée récemment à la demande du SPP Intégration sociale estime, sur la base d'une enquête réalisée dans tous les CPAS en 2013, la part des bénéficiaires qui reçoivent indument une allocation dans la catégorie du revenu d'intégration à 4,59 % et la part des bénéficiaires illégitimes dans la catégorie du revenu d'intégration équivalent à 4,63 % (PwC, 2013).

En plus d'alimenter la preuve empirique que la sous-protection sociale constitue un phénomène social important, les enquêteurs perçoivent de plus en plus qu'il s'agit d'un problème social et ce pour différentes raisons (voir notamment Kayser et Frick, 2000, p. 3; Hernanz et al., 2004, p. 9; Fuchs, 2009, p. 3). Premièrement, le non-recours exprime l'inefficacité du régime de sécurité sociale. Les objectifs, comme la réduction de la pauvreté, ne sont pas atteints. La prévision d'un filet de sécurité pour celui qui en a besoin est un échec. Deuxièmement, des irrégularités injustifiées entre les personnes qui peuvent réclamer les droits et les services sont constatées, comme lorsque seuls les mieux informés font valoir leurs droits et moins que ceux qui en ont le plus besoin.

(1) Mais la prudence est de mise dans l'interprétation et la comparaison des résultats de ces études. Non seulement sont-ils souvent basés sur différentes sources de données, avec chacune ses propres limitations, mais expriment-ils aussi souvent des aspects différents de la thématique, par exemple : la part des sous-protégés parmi les ayants droit par rapport à la part des sous-protégés parmi la population. Outre la constatation d'un taux important de non-recours, les résultats de ces analyses indiquent également des risques supplémentaires pour les ménages d'une seule personne, les diplômés supérieurs, les indépendants et les habitants de la campagne flamande.

Dans sa contribution à une lutte ciblée et proactive contre la sous-protection sociale, le groupe de recherche de HIVA « Armoede, maatschappelijke integratie en migratie » peut se reposer sur les visions d'une étude de plus de 10 ans qui approfondit davantage le problème et contribue en même temps à sa solution. Cet article porte l'attention sur l'action proactive en tant que stratégie de solution qui intervient en premier lieu sur le facteur politique influent qui laisse totalement à l'ayant droit l'initiative de réaliser les droits et services. Il est fondé en grande partie sur les deux premiers chapitres du rapport récemment publié par lequel le HIVA, par l'intermédiaire du Vlaams Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (support flamand pour le bien-être, la santé publique et la famille), a accompli sa mission partielle de suivi du processus scientifique dans le cadre du projet « Lokaal Proactief Kader » du Samenlevingsopbouw Vlaanderen (Eeman et al., 2013). Il résulte de cette mission un cadre intégré pour l'action proactive locale : un ensemble cohérent de mesures qui stimule, ancre structurellement et supporte la lutte contre la sous-protection sur le plan local par des actions proactives (voir aussi : Steenssens, à paraître).

1. SOUS-PROTECTION SOCIALE ET ACTION PROACTIVE

1.1. DESCRIPTION DE LA SOUS-PROTECTION SOCIALE

Dans le discours actuel sur la sous-protection sociale, nous rencontrons trois approches différentes de ce concept. La première approche, et aussi la plus stricte, est axée principalement sur les interventions sociales financières. Dans une deuxième approche, la vision s'étend vers l'ensemble de l'offre publique de droits et services. Une troisième approche plus étendue traite enfin de la réalisation des droits sociaux fondamentaux.

1.1.1. La sous-protection financière

Le problème de la sous-protection sociale est généralement limité dans l'étude à la non-réalisation des interventions sociales financières, comme l'allocation de chômage, les allocations familiales, les pensions et les allocations minimales. Le pendant de cette approche sur le plan de la protection sociale est la sécurité sociale qui remplit en Belgique les trois fonctions de revenu de remplacement, de compléments de revenu et de prestations d'assistance.

La sous-protection sociale est la situation dans laquelle les personnes ayant droit aux interventions sociales financières ne réalisent pas ce droit.

Nous retrouvons cette approche de (sous-)protection sociale notamment dans le récent rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013a) qui se concentre cette fois sur la protection sociale.

La politique de lutte contre la sous-protection sociale se concentre dans cette approche sur la lutte contre la non-réalisation de l'offre existante de ces droits (contraignants) en intervenant sur les facteurs qui jouent un rôle. Il convient de remarquer à ce propos que dans la littérature, la « non-réalisation » de ces droits est généralement mentionnée de façon trompeuse comme en étant le « non-recours ». Ce choix de mots donne l'impression que les facteurs expliquant cette situation de sous-protection sociale doivent être recherchés principalement auprès de l'utilisateur visé, alors que l'étude démontre que les facteurs influents se situent au niveau de plusieurs groupes d'acteurs (voir ci-après).

1.1.2. La (non-)réalisation d'une offre publique de droits et de services

Le premier document de travail français de l'« Observatoire des non-recours aux droits et services » (Odenore)² (Warin, 2010) démontre largement que le fait de se préoccuper exclusivement de l'efficacité des interventions sociales financières restreint fortement le thème de la sous-protection sociale. Alors que, comme indiqué, on ne peut parler de sous-protection sociale que si une délimitation précise d'un groupe d'ayants droit est possible, la sous-protection n'est « un fait » que pour une petite partie de l'offre publique de droits et services (dont font également partie les droits et services moins « saisissables » comme par exemple la communication des autorités, l'accueil des enfants, l'aide judiciaire et le transport public). Cette supposition n'a semble-t-il aucun sens. Il convient de souligner la nécessité d'étendre la vision même dans le domaine des interventions sociales financières étant donné que la réalisation d'un tel droit peut d'une part dépendre de l'utilisation de ces autres droits et services publics et peut d'autre part ouvrir l'accès à toutes sortes de services complémentaires légaux ou facultatifs, nationaux ou locaux.

Conformément à cette argumentation visant à une conception plus étendue de la sous-protection sociale, le concept de protection sociale s'étend ici à l'ensemble des actions et mesures publiques relatives à la fragilité sociale, aux risques sociaux et à la pauvreté.

La définition plus large de la sous-protection sociale qui a été adoptée dans l'élaboration du livre méthodologique de l'enquête intitulée « Leven (z)onder leefloon » (Sannen et al., 2007) s'y conforme. Elle se concentre non seulement sur l'aspect financier mais aussi sur l'offre plus étendue du CPAS en matière de prestation d'aide et de services sociaux. Les sous-protégés sociaux sont ici ceux qui ne réalisent pas (entièrement) leurs droits à la prestation d'aide et de services sociaux du CPAS.

(2) Observatoire des non-recours aux droits et services.

Par sous-protection sociale, il faut entendre toute situation dans laquelle se trouve une personne qui – pour quelque raison que ce soit – ne tire pas profit de l'offre publique de droits et services qu'elle pourrait réclamer.

Le développement du Rechtenverkenner (observateur des droits) par le HIVA dans le cadre du décret relatif à la protection sociale locale³ a tenté de répondre à cette approche plus large. Il s'agit ici d'un site Internet accessible au public offrant une vision claire des avantages sociaux et des interventions auxquels les citoyens ont droit dans une commune déterminée et qui sont attribués au départ de différents niveaux administratifs : fédéral, flamand, provincial et local (www.rechtenverkenner.be).

Des mesures politiques visant à prévenir et à lutter contre la sous-protection sociale doivent être supportées dans cette approche par des mesures visant à l'optimisation des taux de prestation de services. Ceux-ci expriment dans quelle mesure il existe une offre suffisante pour aider tous les ayants droit (Hernanz, 2004, p. 7).

1.1.3. Les droits sociaux fondamentaux comme point de départ

Une définition maximale de la (sous-)protection sociale prend comme point de départ la réalisation des droits sociaux fondamentaux. Les sous-protégés sociaux sont alors ceux qui ne réalisent pas tous leurs droits sociaux fondamentaux. Pour mener une vie conforme à la dignité humaine, chaque citoyen a droit : au travail, à la sécurité sociale, à la protection de la santé, à l'enseignement, à l'assistance sociale, médicale et juridique, à un logement décent, à la protection d'un environnement sain et à l'épanouissement culturel et social. Ces droits fondamentaux sont déterminés en Belgique à l'art. 23 et à l'art. 24, § 3 de la Constitution.

La sous-protection sociale consiste en chaque situation dans laquelle se trouvent ceux qui ne réalisent pas tous leurs droits sociaux fondamentaux.

Le développement du décret⁴ qui pose les principes de base de la protection sociale flamande entre dans le cadre de cette description en ce sens que la notion de « protection sociale » est liée ici à la garantie maximale des droits sociaux fondamentaux (Vandeuren, 2009, p. 25) : « Nous considérons le décret de base comme étant le cœur d'une approche politique qui, dans le cadre des compétences communautaires, garantit les droits sociaux fondamentaux au maximum et de façon cohérente. »

(3) Décret relatif à la politique sociale locale, *Moniteur belge*, 12 mai 2004, p. 37978.

(4) Décret relatif à la protection sociale flamande, *Moniteur belge*, 23 août 2012, p. 49481.

C'est dans l'approche des droits fondamentaux que les composants essentiels de la politique de lutte contre la sous-protection sociale sont les plus larges. Elle exige de la politique de ne pas porter toute l'attention uniquement sur les taux de (non-)utilisation (l'accessibilité) et les taux de prestation de services (la disponibilité) de l'offre *existante* mais aussi (et même en premier lieu) sur le contenu de la protection sociale. Il s'agit ici de savoir pour quels droits et services l'offre publique est prévue et ensuite quelles en sont les modalités. Partant de cette attention pour le contenu de l'offre, il est constaté, par exemple au niveau des données chiffrées sur la sous-protection par rapport au revenu d'intégration, qu'il n'englobe pas toutes les situations problématiques financières. En particulier, la constatation fréquente que le montant du revenu d'intégration est insuffisant pour mener une vie conforme à la dignité humaine (voir notamment : Steenssens et al., 2007, pp. 169-170; Van Thielen et al., 2010, p. 426), remet en cause le revenu d'intégration comme critère de départ indiqué pour la sous-protection financière. Le plaidoyer du Netwerk Tegen Armoede (2014) dans son « Memorandum Vlaamse verkiezingen 2014 » visant à relever en priorité toutes les prestations sociales jusqu'à arriver au minimum au-dessus du seuil de pauvreté, se conforme à ces constatations.

1.2. LE ROLE DE LA POLITIQUE DANS LE PROBLEME DE LA NON REALISATION DES DROITS ET SERVICES

La connaissance des causes de la sous-protection sociale est d'importance cruciale pour le développement d'une approche efficace et efficiente. Ici également, la recherche empirique se limite souvent, voire exclusivement, au problème plus compréhensible et abordable de la non-réalisation des interventions sociales financières. Il en va de même pour l'étude qui a engendré les deux modèles explicatifs servant chacun d'étalon dans la recherche d'un modèle cohérent des nombreux facteurs qui influencent cette sous-protection sociale : le modèle de seuils de Kerr (1982; 1983) et le modèle de comportement interactif à plusieurs niveaux de Van Oorschot (1998).

Le modèle de seuils de Kerr (1982; 1983) qui, comme dans bien d'autres pays, est utilisé également en Belgique comme point de départ ou source d'inspiration pour la recherche (voir notamment Vercauteren et Daems, 1995) a représenté une percée internationale dans la quête d'un modèle d'explication cohérent. Il distingue – chez le client – un certain nombre de seuils à dépasser chronologiquement dans une demande d'allocation : le besoin perçu, la connaissance de base sociale, le droit perçu, l'utilité perçue, la stabilité de la situation et les positions par rapport à la réception d'allocations, la procédure de demande et les résultats sociaux de la réception de cette allocation (par exemple stigmatisation).

Un peu plus d'une décennie et de nombreuses applications du modèle de seuils de Kerr plus tard, les manquements constatés notamment par Van Oorschot (1995

dans Van Oorschot, 1998) ont été réunis et pris comme point de départ pour arriver au développement d'un modèle alternatif. Ce modèle est fondé sur la constatation que l'attention souvent exclusive pour les facteurs liés au client précède souvent les facteurs d'influence sur le niveau politique où la mesure ou le programme est élaboré, et sur le niveau d'exécution dans lequel la mesure ou le programme est appliqué concrètement. Au niveau international et jusqu'à ce jour, le modèle de comportement à plusieurs niveaux de Van Oorschot (1998) inspire la recherche scientifique relative à la sous-protection sociale (financière).

Ce modèle met l'accent sur le comportement des trois groupes d'acteurs : les clients, les exécutants et les politiciens. Sont notamment déterminés comme facteurs qui, au niveau de l'exécution, font augmenter le risque de non-recours (Van Oorschot, 1998, p. 111) :

- les seuils (supra)légaux (domicile, passeport, volonté de travailler, disposition à l'accompagnement de budget, ...);
- procédures et modes de traitement décourageants (formulaires compliqués, (trop) longs délais de décision, traitement humiliant, informations et conseils insuffisants, ...);
- non-attribution erronée.

Au niveau du programme ou de la mesure, les politiciens sont actifs. Ils remplissent un rôle important en déterminant le règlement d'attribution, le budget et le personnel disponible, ainsi qu'en donnant forme aux importantes directives d'exécution. Les politiciens déterminent ainsi le contexte légal et organisationnel dans lequel agissent les exécutants et les clients. L'étude se penche principalement sur l'influence des facteurs provenant du règlement d'attribution. Van Oorschot et Kolkhuis Tanke (1989 dans Van Oorschot, 1998, p. 111) choisissent, en se fondant sur une étude étendue de la littérature, plus de 10 facteurs au niveau du programme ou de la mesure qui font augmenter le risque de non-recours :

- il existe une grande quantité de règles et de directives ;
- la réglementation est complexe ;
- il existe des critères vagues, non précis et/ou des compétences discrétionnaires ;
- le droit est lié à une évaluation des moyens d'existence ;
- le droit revêt un caractère complémentaire ;
- le groupe cible est mis sous un jour socialement négatif ;
- il s'agit de petites interventions ;
- l'initiative de la demande est totalement laissée à l'ayant droit ;
- les interventions présentent un caractère compréhensif ;
- les interventions présentent un caractère accessoire ;
- il s'agit d'une position de droit instable.

Selon les résultats de l'étude du Sociaal en Cultureel Planbureau des Pays-Bas portant sur le non-recours à cinq allocations en 2003 (Wildeboer Schut et Hoff, 2007), il s'avère que l'association du droit à une évaluation des moyens d'existence et le fait que l'initiative soit totalement laissée à l'ayant droit contribuent largement au non-recours. L'élaboration d'une politique pour l'action proactive tiendrait alors compte du facteur politique influent qui laisse entièrement l'initiative à l'ayant droit.

1.3. L'ACTION PROACTIVE

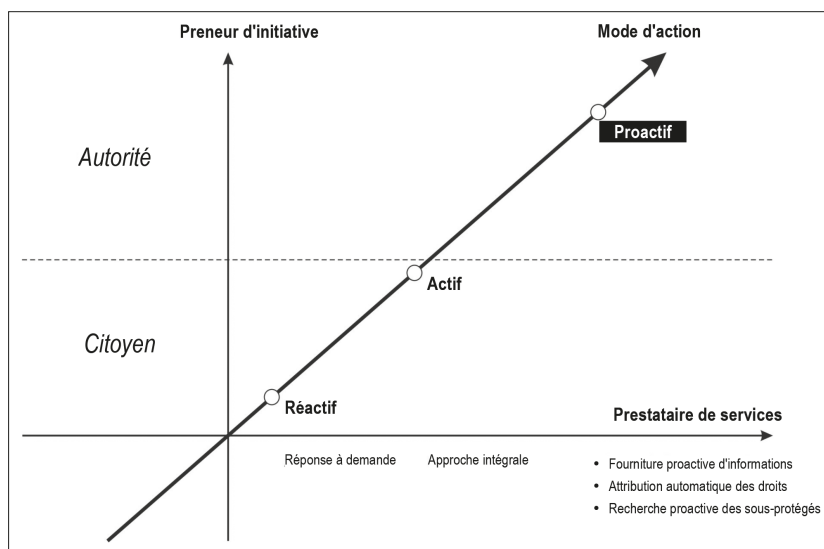
L'action proactive intervient en premier lieu au niveau de la caractéristique politique qui laisse l'initiative de la réalisation des droits et des services au citoyen ayant droit. Cette initiative de réalisation des droits et des services glisse dans l'action proactive vers l'autorité ou l'organisation qui les offre.

L'action proactive est l'une des manières possibles de participer à la prestation de service. Pour expliquer de quoi il s'agit, le mieux est de la comparer aux deux autres manières de participer à une prestation de service : l'action réactive et l'action active (Hak, Piepers et Van Putten, 2001, dans Sannen et al., 2007, pp. 7-9).

Dans l'action réactive, un service répond exclusivement à une question concrète d'un citoyen, par exemple la question de savoir si l'on a droit à une allocation de chauffage. Le citoyen est donc celui qui prend l'initiative.

Dans l'action active, le prestataire de services va une étape plus loin. Le citoyen se voit présenter, si possible, à sa demande plusieurs alternatives et il est en outre activement informé sur les autres droits possibles et sur ce qu'il doit faire pour pouvoir y avoir recours. Par exemple, si une personne demande un soutien financier, le prestataire de services vérifie aussi immédiatement quels autres droits cette personne peut faire valoir, comme des tarifs médicaux réduits et des allocations d'énergie. L'initiative vient aussi toujours du citoyen.

L'action proactive va un pas encore plus loin. Ici, le preneur d'initiative n'est pas le citoyen mais bien le prestataire de services même. C'est lui qui prend les mesures pour veiller à ce que toute personne qui a droit à ses services réalise aussi ces services.

FIGURE 1 : ACTION REACTIVE, ACTIVE ET PROACTIVE

Source : Sannen et al., 2007, p. 9.

Au sein de l'action proactive, on distingue habituellement trois stratégies : l'attribution automatique des droits, la détection proactive et l'approche des ayants droit et l'information proactive des ayants droits potentiels. Dans la forme la plus étendue, les droits sont automatiquement attribués sur la base de données dont dispose le prestataire de services. Citons pour exemple le test en cours relatif à l'introduction de l'attribution automatique des allocations scolaires et d'études en Flandre à tous les bénéficiaires dont les données personnelles et de revenus nécessaires sont connues des autorités. La détection active des personnes qui ne réalisent pas entièrement leurs droits va moins loin. Il s'agit alors de ce que l'on appelle également un « travail de proximité » dans lequel le prestataire de services fait le pas lui-même, ou par l'intermédiaire d'un réseau et de la collaboration, vers les sous-protégés sociaux. L'information (automatique) des ayants droit potentiels sur leurs avantages et interventions auxquels ils ont droit fait aussi partie de l'action proactive. L'accent repose principalement sur l'information ciblée des groupes cibles spécifiques.

L'étude permettant d'étendre et/ou d'étoffer et d'affiner encore le modèle de Van Oorschots (voir notamment : Steenssens et al., 2007; Sannen et al., 2007; Warin, 2010; Warin en Hamel, 2010; Raeymaeckers, 2013) et quelques recherches d'ac-

tion récentes, locales et régionales (Steenkens, 2013; Eeman et al., 2013) indique également que l'introduction de l'action proactive doit se traduire dans la pratique en initiatives sur sept terrains d'action ou pistes de travail. Outre les trois stratégies déjà citées, il s'agit de :

- collaboration et réseautage de responsabilités partielles. Quantité d'organisations internationales possèdent, tant sur le plan local que supralocal, une coresponsabilité dans la recherche, l'approche et/ou l'aide en commun par rapport aux sous-protégés sociaux (Steenkens et al., 2007; Raeymaeckers, 2013). La prise de cette coresponsabilité peut prendre la forme de réseaux et de relations de collaboration dans lesquels un rôle est réservé aux partenaires moins évidents (comme par exemple les juges de paix, les huissiers ou les soins postnataux) ;
- amélioration de la qualité de l'organisation. Celle-ci s'adresse à l'accès, à l'accueil, à la détection des droits, à la réalisation des droits et aux soins ultérieurs (Steenkens et al., 2007; Sannen et al., 2007) ;
- l'élaboration de dispositifs de base intégrés. Un dispositif de base intégré est un ensemble cohérent d'initiatives locales accessibles à divers groupes sociaux fragilisés qui peuvent être réunis de façon informelle dans un environnement de soutien ;
- participation politique du groupe cible. Pour éviter ou lutter contre la rupture dans la cohésion sociale, la connexion sociale du groupe cible des ayants droit avec l'offre publique (s'exprimant par exemple par le non-recours délibérément choisi), un dialogue permanent entre les groupes cibles concernés, les organisations et la politique est essentiel (Warin, 2010; Warin et Hamel, 2010).

Il a également été déterminé que miser fortement sur l'action proactive ne peut pas être une question de projet à côté d'autres projets. L'action proactive suscite une autre façon de penser, une autre vision qui alimente et contrecarre les différentes missions et travaux partiels d'une politique (d'organisation) et se traduit par une autre façon de travailler. Ceci implique la nécessité de faire des choix (éthiques) en ce qui concerne l'approche de la sous-protection sociale et/ou de la fraude aux allocations sociales ainsi que la prise de responsabilité et le support de toutes les personnes concernées.

2. TENDANCES ET POINTS DE DEPART DANS LE CONTEXTE POLITIQUE ACTUEL

Une politique qui veut miser sur l'action proactive comme moyen puissant de lutte contre la sous-protection sociale doit être formulée dans un contexte que l'on peut comprendre sous la dénomination de « gouvernance multi-niveaux » (Verschraegen, 2010, p. 73) : « un cadre politique dans lequel les compétences, les agendas et le pouvoir de décision sont partagés entre les différents organes qui se situent à plusieurs niveaux politiques (régional, national, européen) ». Dans une analyse ciblée et d'exploration de la littérature et des documents politiques, nous vérifions quelles sont les tendances et points de départ éventuels qui se présentent dans le contexte

politique actuel au niveau de la prestation d'aide et de service accessible, en particulier concernant l'action proactive.

Nous commençons par un regard sur la stratégie générale européenne « d'investissement social », la recommandation européenne relative à l'inclusion active et la tendance internationale constatée vers une socialisation des soins. Dans un deuxième paragraphe, nous parlons succinctement de la façon dont ces lignes directrices et ces tendances européennes se poursuivent globalement dans la politique fédérale et flamande. Dans les troisième et quatrième paragraphes, nous nous penchons plus concrètement sur les points de départ respectivement dans la politique fédérale et la politique flamande.

2.1. EN EUROPE

2.1.1. La stratégie de « l'investissement social » et ses limitations

Depuis ces deux dernières décennies, la politique axée sur l'investissement social fait l'unanimité dans l'Union européenne (et dans les Etats-providence occidentaux). Hemerijck (2013) parle à ce propos d'un nouveau paradigme dans la politique sociale. L'accent glisse d'une protection sociale passive vers une approche « de capital humain » active. Au niveau européen, « l'investissement social » est décrit de la façon suivante (Emploi, affaires sociales et inclusion UE, s.d.) : « il consiste à investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société ».

Avant l'avènement du paradigme d'investissement social, il s'est avéré que les systèmes sociaux élaborés après la guerre n'étaient plus soutenables. Les grandes transitions sociales, démographiques, économiques et normatives post-industrielles (dont l'émancipation des femmes, l'avènement de l'économie des connaissances et des services, l'individualisation et le vieillissement de la population) ont engendré de nouveaux risques sociaux (comme le faible niveau de scolarité, le divorce et la combinaison travail-famille). En raison de l'importante augmentation du nombre d'allocataires au cours des années 1970 et 1980 assez turbulente sur le plan économique, la pression sur les systèmes de sécurité sociale, constitués par rapport aux anciens risques sociaux (comme la maladie, la vieillesse et le chômage) est devenue insoutenable. En se fondant sur la note influente relative au « trilemme de l'économie de services » d'Iversen et Wren (1998, in Cantillon, 2014), Cantillon (2014) démontre dans son analyse politique qu'il est globalement considéré que les stratégies d'adaptation initiales se sont globalement avérées inefficaces dans la combinaison fructueuse des trois objectifs européens principaux d'inclusion sociale, de croissance de l'emploi et de restriction budgétaire. Ainsi, le modèle scandinave combinait un

haut niveau d'emploi avec d'importantes dépenses publiques et une pauvreté limitée, le modèle anglo-saxon combinait un haut niveau d'emploi avec des dépenses publiques limitées et une importante pauvreté, et le modèle européen continental combinait un niveau d'emploi limité avec de hautes dépenses publiques et une pauvreté limitée. Selon l'argumentation de Cantillon, la stratégie d'investissement social peut être considérée comme une alternative espérée, une issue espérée du trilemme face auquel les états-providence se sont vus confrontés au milieu des années 1990.

Le « Social Investment Package for Growth and Cohesion » qui a été lancé au début de 2013 par la Commission européenne comme un élément de sa politique vis-à-vis de la crise qui règne (Commission européenne, 2013a et 2013b) est la conclusion (provisoire) de la stratégie d'investissement sociale au niveau politique européen. Par le plan de soutien, la Commission veut aider les Etats membres à utiliser de façon plus efficace et effective leurs budgets sociaux, partant de la conviction que : « Targeted social spending to improve the individual's chances throughout his/her life of integrating better into the labour market and society benefits the individual's prosperity, boosts the economy and helps to reduce higher social spending in future stages of life » (EU Newsroom, 2013).

L'analyse de Cantillon (2014) de la relation entre les modifications dans l'emploi et les dépenses publiques sociales d'une part et la tendance à la pauvreté d'autre part soulève également des obstacles à la réaction en chaîne attendue entre emploi-croissance-dépenses-inclusion qui est comprise dans ce nouveau paradigme. Dans cette analyse, elle se base sur les données chiffrées de la fin du siècle dernier et du début de ce siècle; une décennie dans laquelle le nouveau paradigme était déjà généralement en développement et avant la récession actuelle en Europe. Il est constaté entre autres que globalement : les ménages à faible intensité de travail tirent moins profit de l'augmentation de l'emploi que les ménages à haute intensité de travail, que la régression dans la réduction de la pauvreté va de pair, en raison des transferts sociaux, avec une augmentation de la pauvreté de revenus dans les ménages à faible intensité de travail et que le glissement général des interventions financières vers les dépenses pour les services supportant l'activation (comme les soins de santé, l'enseignement et l'accueil des enfants) est moins favorable aux personnes vivant dans la pauvreté. Sans nullement mettre en cause l'importance des stratégies d'investissement social, ces constatations épinglent cependant des problèmes et manquements qui apparaissent lorsqu'une politique se concentre uniquement sur le paradigme de l'investissement social, avec pour idée centrale sous-jacente de « prospérité par le travail ».

Il avait déjà été constaté auparavant qu'une importante part des personnes vivant dans la pauvreté ne peuvent pas être activées parce qu'elles sont trop jeunes (-18 ans), en formation, déjà au travail, malades, invalides ou pensionnées (De Boyser, 2008, pp. 81-82; Steenssens et al., 2009, pp. 14-15). Cantillon (2014) indique éga-

lement que le paradigme d'investissement social, avec la notion inhérente de « return on investment » perd beaucoup de sa signification dans le contexte des aides pour les personnes âgées fragilisées, les moins valides, les malades de longue durée et les gens qui vivent dans des conditions de privation graves. S'y conforment également les avertissements que l'accent primordial sur l'éthique du travail, qui accompagne inévitablement l'intégration sociale par des emplois (payés ou non) : 1) risque de fortement limiter le rôle et l'importance d'une éthique de soins (Van Trier, 2008) et 2) affaiblit particulièrement la légitimité de la redistribution par la sécurité sociale en général et des allocations de chômage en particulier (Schepers et Nicaise, 2013a, p. 24). Outre l'inobservation menaçante des plus fragilisés, l'accent trop prononcé sur une politique de l'emploi active peut être désigné comme un manquement au paradigme de l'investissement social. Ceci entraîne en effet la négligence de l'activation sur le plan social, culturel et politique (Snick, 2002), tandis que le besoin de travail des personnes vivant dans la pauvreté reflète encore davantage la volonté de se sentir utile à la société (Steenkens et al., 2009, p. 24). Cantillon (2014) soulève enfin un dernier manquement du paradigme de l'investissement social. Il s'agit ici des attentes excessives d'une politique d'égalité des chances qui ne correspondent pas à la multitude de résultats de recherche sur l'immobilité sociale intergénérationnelle. Erikson et Goldthorpe (2002, dans Cantillon, 2014) soulignent à ce propos la nécessité de compléter les efforts en vue d'une plus grande égalité des chances avec ceux destinés à réduire les inégalités d'existence.

En résumé, on peut déclarer que les analyses critiques n'enterrent pas le paradigme de « welfare through work » de la stratégie d'investissement social mais indiquent cependant que son accentuation unilatérale menace d'opprimer les plus fragilisés de notre société. Des recommandations poussent à une meilleure protection sociale, avec une attention renouvelée pour la redistribution sociale et les droits sociaux garantis, un agenda d'aide de bonne qualité, une prestation d'aide et de services accessible, une revalorisation des activités économiques « non-productives », ainsi que la promotion et le soutien des pratiques et actions innovantes sociales locales. Le Réseau européen anti-pauvreté (EAPN) encourage à ce propos le cadre plus large « d'inclusion active », avec trois piliers centraux et reliés entre eux : des revenus minimums adéquats, l'accès au travail et l'accès à une prestation d'aide et de services de qualité (Frazer, 2008). Dans le paragraphe suivant, nous parlons de la recommandation prise sur ce plan par la Commission européenne et de sa mise en œuvre – encore insuffisante à ce jour.

2.1.2. La recommandation européenne relative à l'inclusion active et sa mise en œuvre insuffisante

Le 3 octobre 2008, la Commission européenne a promulgué une recommandation sur « l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail ». Il était recom-

mandé aux Etats-membres de développer et de mettre en œuvre une stratégie intégrée comprenant les trois piliers des revenus minimums adéquats, l'accès au travail et l'accès à une prestation d'aide et de services de qualité (UE, s.d.) : « De concevoir et d'appliquer une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Les politiques d'inclusion active devraient faciliter l'intégration des personnes capables de travailler dans un emploi durable et de qualité, et apporter aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité ainsi qu'une aide à la participation sociale. » Cette recommandation a été ratifiée le 17 décembre 2008 par le Conseil des Ministres européen et le 6 mai 2009 par le Parlement européen.

Au cours du deuxième semestre de 2012, une évaluation de la mise en œuvre de la recommandation par les Etats membres a été effectuée par les membres du Réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale. Dans sa conclusion générale, le rapport de synthèse relatif aux différentes études nationales indique que la mise en œuvre de la recommandation est restée extrêmement limitée dans la plupart des pays membres (Frazer et Marlier, 2013). Même si l'on retrouve des éléments des trois piliers dans la politique de nombreux Etats membres, il s'avère que les stratégies nationales pour l'inclusion active sont très déséquilibrées en raison d'une concentration dominante excessive et accentuée sur le travail comme étant la solution pour la pauvreté et l'exclusion sociale (Frazer et Marlier, 2013) : « Often far greater attention is given to the inclusive labour market strand, and in particular to activation measures, than to the adequate income support and access to quality services. (...) integrated and comprehensive strategies built around the mutually reinforcing roles of each of the three strands are largely missing in most Member States. »

Les auteurs perçoivent trois raisons fondamentales qui peuvent aider à expliquer cette mise en œuvre insuffisante (malgré les objectifs d'inclusion sociale de la stratégie de l'Europe 2020 lancée entre-temps). Tout d'abord, elles concernent l'impact de la crise économique et financière et la concentration dominante correspondante sur la consolidation financière. Nous retrouvons encore cette explication dans l'étude récente de Schepers et Nicaise (2013a) relative à la politique anticrise européenne et à son impact sur la pauvreté. Ils démontrent que le cœur de la stratégie anticrise de l'Europe qui combine cette concurrence interne avec une austerité sévère, est néfaste aux objectifs sociaux. En deuxième explication de la mise en œuvre insuffisante de la stratégie d'inclusion active, Frazer et Marlier (2013) font référence à une confusion d'idées possible selon laquelle les politiciens ne comprennent pas bien l'intention intégrée de la stratégie et confondent « inclusion active » et « activation ». Troisièmement, ces auteurs soulignent que dans certains pays, il semblerait qu'il existe un manque de croyance (idéologique) dans les intentions intégrées de la stratégie, en particulier dans l'importance d'assurer un revenu adéquat pour chacun. Cependant,

disent-ils, il existe au moins trois raisons importantes qui soutiennent la nécessité de cette stratégie : 1) il est crucial que les personnes ne soient pas trop écartées du marché du travail et trop découragées pour encore saisir les opportunités d'emploi lorsqu'elles se présentent; 2) les enfants qui grandissent dans la pauvreté et l'exclusion réussissent moins à réaliser pleinement leur contribution potentielle à la société et à l'économie; 3) pour diverses raisons, il y aura toujours plus de personnes qui n'ont pas ou n'auront jamais accès à un emploi qui les aide à les sortir de la pauvreté.

Entre-temps, il est constaté que les résultats économiques et sociaux décevants ou même contraires des mesures anticrise semblent inciter progressivement certaines instances européennes à revoir leur stratégie (Schepers et Nicaise, 2013a). D'une part, des normes sociales minimales refont leur apparition à l'agenda politique comme un frein à la concurrence destructrice. D'autre part, les limitations budgétaires strictes poussent encore davantage les États sociaux à reformuler leurs dépenses sociales en termes d'investissements productifs.

2.1.3. Socialisation des soins et implication du pouvoir civil

L'annonce récente à propos du passage d'un État-providence à une « société de participation » exprimée par le cabinet Rutte par la bouche du Roi des Pays-Bas Willem-Alexander dans le discours du trône⁵, attire l'attention sur la possibilité d'un autre complément à l'approche de « human capital » de la stratégie d'investissement social qui suit son cours dans le contexte de la « durabilité de l'État-providence ». Cette tendance pourrait être dénommée « l'approche du capital social » et est caractérisée par un appel des politiciens à une aide informelle et à un soutien social en complément (ou même parfois (partiellement) en remplacement) de la prestation d'aide et de services formelle.

Cette tendance n'est pas nouvelle. Et bien que les Pays-Bas puissent être considérés comme pionniers dans ce domaine, ce n'est pas non plus une tendance exclusivement néerlandaise. Faire appel aux membres de réseaux personnels pour l'accueil et le support des personnes nécessitant de l'aide est l'un des piliers du cadre plus large de la « socialisation des soins » : un processus dont le cœur peut être décrit comme un glissement des soins en milieu hospitalier vers les soins proches du domicile (hors de l'hôpital) lié à une (ré)intégration du client dans la société (Linders et Meijer, 2005, p. 9). Ce processus s'est développé depuis les années 1970 presque partout en Europe, même si c'est dans diverses perspectives (Tenhaeff, 2008, p. 29). Peuvent être cités comme autres piliers ou hypothèses qui sont à la base de la tendance vers une socialisation, les trois piliers suivants (Kwekkeboom, 2001, p. 257; Linders et

(5) Discours du trône du 17 septembre 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html>.

Meijer, 2005, p. 9) : un nombre suffisant de clients/citoyens prêts à tirer profit de la plus-value d'un environnement privé, la collaboration et la flexibilité de toutes les institutions et organisations impliquées et l'acceptation par la population dans son ensemble. Il est également fait mention au déclenchement de ce processus par le développement parallèle des coûts des soins qui ne font qu'augmenter, faisant de la maîtrise des coûts une motivation toujours plus importante pour une socialisation des soins (Linders et Meijer, 2005, p. 8).

Il semblerait que dans la « société de participation » dont récemment question aux Pays-Bas, ce cadre plus large de « socialisation des soins » soit aussi ramené en grande partie au pilier du capital social en soi. Dans la société de participation, on attend non seulement des citoyens qu'ils prennent autant que possible soin d'eux-mêmes (en assumant notamment eux-mêmes une pension de retraite, en ne gaspillant pas les soins médicaux, en participant aux frais de l'enseignement et en allant travailler) mais aussi qu'ils prennent soin des membres de leur famille. On peut retrouver les concepts utilisés dans ce contexte notamment dans l'agenda du débat sur le « pouvoir civil » organisé par le Binnenlands Bestuur. Il s'agit ici par exemple de : « het aanboren van sociaal kapitaal » (l'exploration du capital social), « de zorgende burger » (le citoyen soucieux des soins) et « sociaal doe-het-zelfen » (le do it yourself social).⁶

A la suite de la critique qu'a suscité la mention du passage d'un Etat-providence à une société de participation aux Pays-Bas, Rutte (2013; voir aussi : Cabinet du Ministre-Président, 2014) a souligné qu'il ne s'agissait pas d'une économie déguisée mais bien d'une adaptation de l'Etat qui est en marche : « Un changement fondamental se produit actuellement dans la façon dont, aux Pays-Bas, nous donnons forme ensemble au lien d'inspiration. Les gens changent, la situation socioéconomique change, ainsi que les possibilités stratégiques. La société d'antan dans laquelle les autres savaient ce qui était bon pour vous n'existe plus. Beaucoup de choses sont en mouvement. (...) Dans ce monde changeant, les gens s'organisent de plus en plus souvent eux-mêmes et prennent les choses en main dans leur environnement. Non pas parce qu'il le faut mais bien parce que c'est possible et qu'ils le veulent » (Rutte, 2013, p. 4).

Cette description fait implicitement référence au développement en cours vers le processus d'individualisation, un processus historique, social et culturel pour lequel Schnabel (2004, pp. 9-30) démontre dans son étude littéraire qu'il se développe dans la société occidentale depuis des siècles et de façon progressive. Ce processus

(6) Débat social BB : Pouvoir civil, le 24 octobre 2013, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaaldebat>. Le Binnenland Bestuur est une plateforme multimédia indépendante pour les fonctionnaires diplômés supérieurs et les dirigeants de l'autorité locale, et comprend le journal, le site Internet, un certain nombre de bulletins numériques et un groupe LinkedIn actif.

s'exprime au niveau quantitatif dans l'apparition de toujours plus de petits ménages indépendants. Au niveau qualitatif, le cœur de ce processus est constitué par l'autonomie des individus les uns par rapport aux autres, même – pour autant qu'elles soient constituées de plusieurs personnes – au sein des plus petites entités toujours plus nombreuses. Les gens peuvent faire des choix dans des domaines de plus en plus nombreux qui sont relativement indépendants des choix des autres personnes, mais aussi des propres choix effectués plus tôt ou ailleurs. Schnabel (2004, p. 12) ajoute que c'est justement à ce niveau que la vie en *communauté* est possible : « du fait que la dépendance mutuelle personnelle, directe et totale des personnes est remplacée par une dépendance généralisée dans laquelle toutes les personnes ont un peu besoin des autres mais où personne ne dépend d'un ou de quelques autres pour son existence. » La « dépendance généralisée » s'exprime dans le déploiement de dispositifs collectifs dont la légitimité repose sur ladite solidarité de l'Etat-providence : la disposition à contribuer à la redistribution sociale par l'entremise de l'offre publique de droits et de services.

Vus ensemble, l'analyse de Schnabel et l'exposé de Rutte engendrent une constellation remarquable dans laquelle d'une part, le déploiement de l'Etat-providence permet le processus d'individualisation tandis que d'autre part, ce processus devient le point de départ pour le retrait ou le recul de l'Etat-providence (Rutte, 2013, p. 5) : « Tout l'art consiste à ne pas se mettre dans le chemin et à adopter une position d'écoute. On verra alors au cas par cas si et comment l'Etat peut contribuer à ce lien d'inspiration et à la société de participation. Pas en tant que mêle-tout comme auparavant mais bien comme l'un des participants et comme élément de cette même société de participation. »

Alors que le point sensible qui ressort de l'analyse de Schnabels est ladite solidarité de l'Etat social (la disposition à contribuer à la redistribution sociale par l'entremise de l'offre publique de droits et de services), il ne serait pas étonnant de trouver celui d'une stratégie de capital social dans le capital social « à explorer ». L'étude indique à ce propos que même cette stratégie risque d'opprimer encore davantage les plus fragilisés de notre société. Tant dans l'étude littéraire (Steenssens et al., 1996) que dans l'étude qualitative (Thys et Vranken, 2001), il est constaté que les réseaux sociaux de personnes vivant dans la pauvreté sont nettement plus petits et composés de façon plus homogène, deux caractéristiques qui limitent leur capital social (potentiel) en termes d'accès aux sources (d'aide) matérielles et immatérielles. De plus, le capital social disponible dans un réseau social est également lié à l'espace et à la disposition de ce réseau social à vouloir et à pouvoir prendre soin des autres.

Aux Pays-Bas, certaines publications récentes (de Vries, 2012; Kampen, Verhoeven et Verplanke, 2013; Tonkens et De Wilde, 2013) mettent en alerte les discussions sur le potentiel et les limites du pouvoir civil. Le précurseur de Vries (2012) constate

que sous le couvert du « Nouveau Bien-être », un glissement a lieu du « welfare » (les gens doivent être mis en valeur dans la société) vers le « workfare » (les gens doivent participer) et que, avec les arguments des limitations budgétaires, l'importance de l'autonomie et l'obstruction du pouvoir civil par l'aide professionnelle, l'idée est créée que : « seul le pouvoir civil peut nous sauver ». Il assortit ces évolutions de quelques points d'interrogation critiques comme : Y a-t-il bien de l'espace pour davantage de pouvoir civil ? Qui doit alors l'occuper ? Est-ce que ça dégage bien des économies ? Est-il vrai que l'aide professionnelle rend impossible le pouvoir civil ? Une approche de proximité est-elle bien la plus efficace ? Il constate alors tout d'abord qu'il n'existe aucune étude scientifique qui démontre un potentiel pour davantage de pouvoir civil. Il ressort cependant de l'étude :

- que les Néerlandais partagent l'idée qu'ils font déjà eux-mêmes suffisamment alors que les autorités font juste trop peu, ce qui laisse des interrogations quant à l'espace et à la disposition pour davantage de pouvoir civil ;
- qu'il est constaté au niveau international que c'est justement dans les pays où une aide professionnelle importante a été développée qu'il existe la plus grande aide informelle constituée de volontaires et de l'entourage immédiat, ce qui indique qu'il n'est pas question de répression mais bien de complémentarité par la responsabilité partagée. Le terme utilisé est « la substitution inversée (reversed substitution) et ceci a été constaté notamment en Suède (voir aussi : Tenhaeff, 2008).

Le plaidoyer en force pour le pouvoir civil est qualifié de ce point de vue par de Vries (2012) d'utopie politique. En Flandre, De Dijn (2010, p. 5) se pose des questions similaires concernant le plaidoyer de plus en plus courant pour la « socialisation des soins » et qualifie la société de problématique à ce niveau : « une société dans laquelle le pourcentage d'isolés devient de plus en plus important (à Bruxelles, 1 sur 4) et celui des familles stables ne fait que diminuer, dans laquelle ces familles ont ressenti de façon toujours plus pressante l'exigence de toujours plus de mobilité et la nécessité d'acquérir toujours de nouvelles compétences, dans laquelle les familles deviennent aussi toujours plus étroites, les voisins toujours plus anonymes, etc. »

Les questions critiques de de Vries (2012) et De Dijn (2010) suscitent la considération que les limitations de la stratégie de capital social seront ou sont renforcées par le cœur de la stratégie d'investissement social qui est axé sur l'emploi maximum (c'est-à-dire en groupe cible, durée et intensité) et le développement des compétences. Cette perspective de potentiel en diminution de prestataires de soins informels par (notamment) une augmentation de l'emploi, est déjà reconnue dans une étude empirique précédente relative à la socialisation des soins (Koops et Kwekkeboom, 2005, pp. 58-59; Linders et Meijer, 2005, pp. 11-12). Koops et Kwekkeboom (2005, p. 60) concluent : « Vu ces résultats, il semble recommandé de ne pas trop capitaliser dans la politique relative aux personnes handicapées sur l'accueil dans et par la société. Les risques de créer ainsi des vides dans l'offre de dispositifs sont trop

importants, ce qui réduirait ainsi le support offert aux personnes fragilisées. En lieu et place, une attention accrue devrait être accordée à l'organisation et au maintien d'une offre de dispositifs professionnels suffisante pour les personnes handicapées ». Dans les rapports de la Commission européenne sur les soins de longue durée et sur les développements dans les services sociaux publics, des avertissements sont également émis quant aux attentes de retrait par rapport aux soins informels (Commission des Communautés européennes, 2008; Commission européenne, Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances, 2008). Tant de Vries que la Commission européenne (2008, p. 34) y ajoutent encore la préoccupation quant à la garantie de qualité de l'aide (formelle et informelle) : « In both the institutional and home care settings the main concern for policymakers is recruiting and retaining an adequately qualified and skilled workforce. The qualifications, the availability and the working conditions of the workforce are crucial in the provision of long-term care and its quality. »

2.2. EUROPE, BELGIQUE ET FLANDRE

Grâce à ses instruments politiques (législation, coordination politique⁷ et FSE), l'UE va jouer un rôle de plus en plus important et convergeant dans la mise en forme de la politique sociale et de l'emploi dans les Etats membres (Vanhercke et Campaert, 2009; Verschraegen, 2010). La plus grande convergence dans la politique entre les Etats membres s'exprime dans le discours politique portant sur l'emploi, l'activation et l'investissement social, avec pour ingrédients politiques partagés un accent dominant sur le travail, la limitation des coûts, la politique familiale comme facteur productif et les investissements en capital humain (Cantillon, 2014). Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre concrète des stratégies européennes peut fortement différer entre les Etats membres.

Dans son analyse de la mesure et de la façon dont l'UE a influencé au cours de cette dernière décennie la politique sociale et de l'emploi en Belgique, Verschraegen (2010, p. 88) arrive en premier à la conclusion que l'Europe, malgré des compétences limitées dans ces domaines politiques, a bel et bien imprimé son empreinte sur la modernisation de la politique sociale : tant sur le plan des changements cognitifs (p. ex. le glissement vers une politique plus préventive et sociale active) que des glissements dans les procédures (p. ex. l'usage accru du monitoring statistique) et des effets politiques (p. ex. le rôle de coordinateur de l'autorité fédérale). De même, il doit conclure que bien que l'intégration européenne ne soit pas en soi responsable de la crise de l'Etat social (voir aussi supra), elle contribue bien, en raison de l'asymétrie fondamentale entre l'économique et le social dans sa construction, à renverser la

(7) Il s'agit ici notamment de la Méthode ouverte de coordination (MOC) qui ne crée pas de droit contraignant mais qui, par une concertation mutuelle et la formulation d'objectifs communs, a pour but d'aider les Etats membres à la mise en œuvre des réformes difficiles dans leur Etat social et sur leur marché du travail. Pour chaque Etat membre, on évalue si et comment les plans politiques nationaux répondent aux objectifs communs.

situation de l'impuissance des Etats sociaux : « Tout bien considéré, il y a eu peu « d'intégration positive » ou de compensation européenne pour ladite « intégration négative » qui place la protection sociale en fonction du marché interne européen. Cette asymétrie apparaît très clairement dans les séquelles de la crise financière qui pousse les Etats membres – surtout les moins compétitifs – à assainir les dépenses publiques et sociales et les incite en même temps à faire diminuer les salaires dans le secteur public et privé jusqu'au niveau qui rétablit la compétitivité. »

La récente analyse de la mise en œuvre de la recommandation européenne sur l'inclusion active en Belgique (Schepers et Nicaise, 2013b et 2013c) est également riche en enseignements. Sur la base d'une analyse des documents politiques pertinents, les chercheurs constatent que la stratégie d'inclusion active gagne en importance tant au niveau politique fédéral que flamand. Il n'empêche, déclarent-ils, que la politique de protection sociale belge est visiblement fortement influencée par le principe de « making-work-pay » (Schepers et Nicaise, 2013b, p. 9) : « Jusqu'à ce jour, le cadre politique de l'autorité fédérale est placé sous le signe du paradigme de making-work-pay (gestion par sanctions et incitants financiers). Ceci a entraîné une domination des stratégies axées sur l'encouragement aux chômeurs à trouver du travail, une moindre attention pour la qualité du travail et la participation dans la société de ceux qui ne peuvent pas travailler. (...) En ce qui concerne la stratégie d'inclusion active, ceci signifie que les piliers relatifs aux revenus minimums et l'accès aux services sont éclipsés par le pilier du marché du travail inclusif ». Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2012, pp. 5-8) relève également dans son exposé de l'accord gouvernemental fédéral un manque d'attention pour la qualité de l'emploi et déclare en outre que dans le contexte de la procédure d'activation – et certainement à la lumière de certaines mesures récentes pour encourager la remise au travail – ce sont les plus fragilisés et les personnes les moins instruites qui courent un plus grand risque d'être sanctionnés. Ces mesures concernent notamment le renforcement de la dégressivité des allocations pour les chômeurs de longue durée et la durée de la période d'attente pour les jeunes diplômés. Schepers et Nicaise (2013b, p. 16) font remarquer à ce propos que, bien que la littérature sur les effets stimulants d'une diminution des allocations ne mentionne aucun effet substantiel sur les chances d'emploi, ces réformes sont présentées comme étant des mesures d'activation. Ils sont en outre d'avis qu'aucune attention n'est accordée à l'impact sur la pauvreté alors que la combinaison d'une conditionnalité plus stricte et de la décision de réduire les moyens alloués pour l'augmentation des allocations en 2013-2014 semble entraîner une érosion de la norme minimale pour les allocations sociales vers le niveau de l'assistance sociale plutôt qu'une mise à niveau pour satisfaire au seuil de pauvreté européen. Ils concluent que, compte tenu du plus grand risque de pauvreté chez les chômeurs et de l'inefficacité permanente des règlements minimums à satisfaire à cette limite, on peut s'attendre à ce que la pauvreté continue à augmenter à court terme. Malgré la constatation de la présence

relativement limitée d'une stratégie globale intégrée pour l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail dans les documents politiques, il convient de remarquer que le niveau politique local semble bien disposer de services bien ancrés qui comprennent les piliers de l'approche de l'inclusion active (Schepers en Nicaise, 2013b, p. 9) : « Par le droit à l'intégration sociale (DIS), les centres publics d'aide sociale (CPAS) communaux prévoient deux formes de soutien, à savoir le revenu d'intégration et l'emploi. Outre le DIS, les centres aident également leur clientèle en offrant une variété de services sous le signe du droit à l'aide sociale (DAS). Cette approche intégrée qui se situe au niveau le plus proche des bénéficiaires permet d'offrir une réponse sur mesure axée sur l'approche efficace des nombreuses causes de pauvreté et d'exclusion sociale. » Le Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté) reconnaît explicitement le niveau politique local comme étant le pivot d'une politique inclusive et intégrée dans la lutte contre la pauvreté (Gouvernement flamand, 2010).

En ce qui concerne enfin la tendance internationale de socialisation des soins et l'implication de la citoyenneté, on peut constater qu'elle s'étend aussi pleinement en Flandre. Ainsi, par la circulaire sur la politique sociale locale, il est demandé aux administrations locales de prêter attention aux dix objectifs politiques avec pour principal et premier point la socialisation des soins⁸. La publication « De kracht van het engagement » (la force de l'engagement) du Département de l'Aide sociale, de la Santé publique et de la Famille (2013) insiste ici sur l'importance de la « mobilisation du capital social ». Entre-temps, le Zorg Proeftuinen Vlaanderen est officiellement pleinement entré en vigueur en septembre 2013, dans lequel il est demandé de rechercher (<http://www.zorgproeftuinen.be>) : « des solutions innovantes afin de relever le défis dans les soins aux personnes âgées, des défis comme une demande de soins en forte croissance, un manque de personnel et les restrictions budgétaires ». En particulier, le jardin d'essai « Ontwikkelen van informele (buurt)zorgnetwerken » (développement de réseaux de soins (voisins) informels) qui est déployé tant à Anvers qu'à Bruxelles peut apporter au moyen d'une analyse critique des informations intéressantes sur le potentiel supposé de « capital social à explorer » dans les villes.

2.3. POINTS DE DEPART DANS LA POLITIQUE FEDERALE

Parallèlement aux objectifs de l'Europe 2020 et à ceux du Programme national de réforme 2011, l'accord gouvernemental fédéral 2011-2014 (Di Rupo, 2011) stipule que les CPAS interviendront de façon proactive pour détecter la pauvreté masquée et que partout où c'est possible, l'ouverture automatique des droits sociaux de type « tarif social » sera accélérée pour les personnes qui répondent aux conditions (no-

(8) Circulaire WVG/2012/03 du 16 novembre 2012 en exécution du Décret relatif à la protection sociale locale pour la période 2014-2019.

tamment électricité, eau, communication, SNCB). De Note de politique générale du 12 janvier 2012 du Secrétariat d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté confirme cet engagement. Il fait partie de la politique fédérale en matière de lutte contre l'exclusion sociale et pour l'intégration sociale qui a principalement été formée dans le plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

Le Programme national de réforme 2013 (Gouvernement fédéral, 2013, p. 29) prévoit également, en lien avec les objectifs de l'Europe 2020 et ceux du Programme national de réforme 2011, la garantie de l'accès de chacun aux droits fondamentaux. En vue d'atteindre l'objectif chiffré en Belgique à l'horizon 2020 d'extraire 380 000 personnes de la pauvreté, il s'agit ici, en ce qui concerne l'objectif d'inclusion sociale, d'assurer la protection sociale de la population, de réduire la pauvreté infantile et l'exclusion active des personnes éloignées du marché du travail et de lutter contre le logement inadéquat et la privation d'abri. Il faut constater que l'objectif qui vise à garantir la protection sociale de la population concerne pratiquement la moitié des mesures qui s'adressent à l'augmentation du taux d'activité⁹. Plutôt que renforcer la protection sociale, ces mesures doivent : « assurer la durabilité financière de la protection sociale » (Gouvernement fédéral, 2013, p. 28). En ce qui concerne - dans le même objectif - les mesures visant à garantir l'accès à tous aux droits fondamentaux, il est fait référence à l'approche planifiée des différentes autorités telle que reprise dans le deuxième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et dans les plans et initiatives aux niveaux régionaux et communautaires (dont beaucoup plus en Flandre).

Dans le deuxième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (De Block, 2012), les quatre objectifs d'inclusion sociale du Programme national de réforme sont complétés par deux objectifs qui font partie du premier Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (Secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté, 2008) : la garantie du droit à la santé et (d'importance particulière pour notre focus) des services publics accessibles à tous. A travers le plan, quelques actions sont reprises qui concernent explicitement l'attribution automatique des droits, comme : l'évaluation de l'exécution de l'attribution automatique du tarif social pour l'électricité (Action 27), une simplification des conditions d'attribution et une attribution plus automatique du statut OMNIO (Action 78), l'introduction d'un statut « d'affection chronique » dans la Loi sanitaire selon lequel certains droits seront automatiquement accordés (Action 83) et l'attribution aussi rapide que possible d'avantages au transport pour les titulaires du statut OMNIO (Action 113). Dans le sixième objectif stratégique de « Services publics accessibles à tous », la portée du groupe ciblé par les autorités comprend plus ou moins les trois stratégies qui font partie de l'action proactive (De Block, 2012, p. 45) : « Ceci a lieu soit en informant le groupe cible, soit en rendant l'attribution

(9) Par exemple, l'augmentation de l'âge de la pension anticipée et un meilleur support des inaptes au travail dans la reprise du travail sont des mesures structurelles axées sur l'augmentation du taux d'activité.

automatique, soit en rendant plus efficaces les services qui entrent en contact avec les citoyens. L'idéal est de combiner ces trois prestations. » Le rôle plus proactif des CPAS est axé dans ce plan sur la détection (de proximité) des personnes vivant dans la pauvreté (De Block, 2012, p. 50). La remarque complémentaire que le CPAS en tant que régisseur local est le mieux placé pour prendre des mesures sur ce plan, en collaboration ou avec la collaboration de divers partenaires locaux concernés par la lutte contre la pauvreté et avec ceux qui sont en contact avec les personnes vivant dans la pauvreté, apporte quelques points de départ importants du projet « Lokaal Proactief Kader ». En soutien de ce rôle plus proactif, la réduction des tracasseries administratives des CPAS est mise en avant (Action 117). Font partie des réalisations sur ce plan le transfert du remboursement des factures pour les soins médicaux d'urgence des CPAS vers la Caisse auxiliaire d'Assurance Maladie Invalidité et la nouvelle clé de répartition pour l'attribution du budget d'activation « Economie sociale » aux CPAS, ce qui offre à ceux-ci, en plus d'une plus grande flexibilité et autonomie, également une simplification administrative. La mesure de la charge de travail des CPAS effectuée actuellement à la demande du SPP Intégration sociale par Probis promet, outre d'autres propositions sur ce plan, de développer également une norme qui doit pouvoir garantir et refléter l'occupation « idéale » pour une prestation de service de qualité, et donner un aperçu des bonnes pratiques.

Outre le deuxième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, le troisième Plan d'action fédéral de simplification administrative 2012-2015 (Chastel, 2012) comprend également des mesures visant à attribuer automatiquement certains droits. Ces mesures portent sur les tarifs sociaux, les allocations d'études, le régime du tiers payant en cas de maladie chronique et les allocations familiales.

L'attention accrue pour l'action proactive, et en particulier pour l'attribution automatique des droits au niveau fédéral, ressort enfin également de la récente publication d'un état d'avancement relatif à l'attribution automatique des droits fédéraux par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013b). En réponse à la demande des initiatives existantes et des possibilités en matière d'attribution automatique des droits, le Service est parti du principe élargi d'une « automatisation ou simplification » de façon à porter également l'attention sur les autres stratégies d'action proactive : l'information proactive (ou automatique) des ayants droit potentiels et une simplification des procédures. Outre l'inventaire en soi, l'interrogation des différentes administrations et institutions fédérales concernées a fourni également des informations intéressantes sur des conditions connexes importantes et sur les risques d'effets pervers (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2013b, pp. 46-48). Les besoins suivants sont constatés sur le plan des conditions connexes : une vision partielle quant à l'appui pour l'attribution automatique des droits dans les administrations et institutions concernées, une simplification de la réglementation complexe avant l'automatisation, un encadrement

légal des processus d'automatisation qui sont fondés sur les possibilités de réalisation réalistes, et des banques de données de qualité supérieure. En ce qui concerne le risque d'effets pervers, on relève l'importance d'une politique de confidentialité sévère, de processus adéquats et suffisants pour la détection et la correction des erreurs, d'une bonne information dans la conclusion automatique d'un droit, d'un accompagnement supplémentaire pour les groupes socialement plus faibles lors de la formulation de la demande électronique ou du suivi, et de possibilités constantes de contact personnel avec les personnes en situation problématique.

2.4. POINTS DE DEPART DANS LE CONTEXTE POLITIQUE FLAMAND

L'accord gouvernemental du Gouvernement flamand 2009-2014 est fondé sur le projet *Vlaanderen in Actie (ViA)*⁽¹⁰⁾, le projet d'avenir qui a été lancé par le Gouvernement flamand en 2006 et qui permettra à la Flandre d'aboutir d'ici 2020 à une économie innovante, durable et à une société chaleureuse. En 2009, le Gouvernement flamand a posé, en concertation avec les partenaires sociaux et la société civile organisée, les objectifs concrets pour le ViA dans le Pacte 2020⁽¹¹⁾. Dans l'intention de favoriser les chances de développement des gens et de renforcer les liens sociaux, nous retrouvons dans l'accord gouvernemental flamand 2009-2014 (Gouvernement flamand, 2009, p. 59) un écho tant de la stratégie de « human capital » que de « social capital ». Une large part est également réservée à la protection sociale et à une offre accessible, abordable et de qualité de soins et de services.

En ce qui concerne l'accessibilité des soins et services, l'accord gouvernemental flamand (Gouvernement flamand, 2009, p. 64) accorde une attention particulière à une aide sociale de première ligne facilement accessible (avec notamment l'exécution du décret relatif à l'aide sociale générale⁽¹²⁾), un renforcement et une extension du rôle des maisons médicales dans les quartiers précarisés, l'amélioration de l'accessibilité de l'offre de soins de santé mentale et une lutte intensive de la pauvreté. Outre ces domaines d'attention particuliers, cet accord gouvernemental aborde aussi explicitement l'une des sept pistes de travail distinctes de l'action proactive : l'attribution automatique des droits (Gouvernement flamand, 2009, p. 61). Il est projeté plus précisément de travailler pour les personnes vivant dans la pauvreté à un système qui garantit l'attribution automatique des droits (par exemple les allocations d'études). On peut déclarer en général que parmi les sept pistes de travail distinctes, c'est l'attribution automatique des droits qui a été la plus développée dans la politique flamande (cf. infra). Mais sur le plan de l'information et de la connaissance des droits et services, de la collaboration et/dans des réseaux et de la participation du groupe

(10) <http://www.vlaandereninactie.be/over/over-via>.

(11) <http://www.vlaandereninactie.be/over/pact-2020>.

(12) Décret relatif à l'aide sociale générale, Moniteur belge, 8 juillet 2009, p. 47140.

cible, on retrouve également des points de départ concrets pour le développement d'un cadre politique en vue de l'action proactive locale.

2.4.1. Informations sur la connaissance des droits et services

Dans la Note d'orientation 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vandeuren, 2009, p. 29), le deuxième objectif stratégique vise à étendre la protection sociale des Flamands afin de mieux garantir leurs droits fondamentaux. Un premier objectif opérationnel comprend la prise d'initiatives « pour que les Flamands connaissent mieux et de façon plus complète leurs droits ». Le soutien et la poursuite du développement du Rechtenverkenner (observateur des droits) y occupe une position centrale. Avec l'Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IPDC) lancé récemment, il s'agit des deux principales initiatives qui tentent d'établir une liste informative et accessible de tous les droits et produits offerts par les autorités (Eeman et Van Regenmortel, 2013, pp. 17-19).

Le Rechtenverkenner est un site Internet développé par le HIVA en collaboration avec un bureau d'informatique. Il a été lancé le 13 juin 2006 et réunit les avantages et interventions sociales des différentes autorités en un seul portail. La base décrétable du rechtenverkenner a été finalisée en 2011 en élément du décret relatif à la protection sociale flamande que le Gouvernement flamand a approuvé en principe le 15 juillet 2011¹³. Le Rechtenverkenner donne un aperçu en ligne (D'Olieslager, 2009) :

- des droits sociaux comme les primes et autres avantages sur le plan de l'enseignement, du travail, du logement, du bien-être, de l'électricité, du transport, de la justice, ... ;
- pour les groupes fragilisés comme les personnes âgées, les malades chroniques, les handicapés, les demandeurs d'emploi, les personnes à bas revenu, ... ;
- par les différentes autorités : fédérale, flamande, provinciale et locale.

Dans le décret relatif à la protection sociale flamande, la responsabilité du développement du Rechtenverkenner appartient au Département de l'Aide sociale, de la Santé publique et de la Famille, section Welzijn en Samenleving du Gouvernement flamand. Celui-ci veille à ce que les informations sur les droits fédéraux et flamands restent à jour. L'administration rappelle normalement chaque année aux communes d'introduire leurs droits dans le Rechtenverkenner en leur demandant de modifier leurs données ou de les compléter si nécessaire.

(13) En 2012 et début 2013, des arrêtés d'exécution ont été établis concernant l'assurance maladie, la prime à la naissance et la facture maximale. On a également travaillé à l'implémentation de la technologie d'information et de communication nécessaire. En réalité, en raison du contexte budgétaire, la procédure d'approbation de ces arrêtés d'exécution et le processus d'exécution ultérieur, ainsi que l'élaboration des deux autres aspects partiels (l'assurance hospitalisation flamande et la limitation des coûts dans l'accueil résidentiel des personnes âgées) ont été mis « *on hold* » (Vandeuren, 2013, p. 18). Ces concepts de protection sociale flamande sont cependant repris dans le livre vert qui a été rédigé en préparation de la sixième réforme de l'Etat.

Au sein du Meerjarenplan Slagkrachtige, le Gouvernement flamand a entre-temps également élaboré le projet Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IP-DC)¹⁴. Il s'agit d'un catalogue en ligne reprenant tous les produits et services offerts par les différentes autorités et qui a été lancé en mai 2013. Différents partenaires ont travaillé à ce projet : au sein du Gouvernement flamand, les partenaires Corve (Coördinatieceel Vlaams e-government) et Vlaamse Infolijn (DAR), pour les administrations locales et provinciales, VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), V-ict-OR (Vlaamse ICT-organisatie) et VVP (Vereniging Vlaamse Provincies) ont été activement impliqués. Tous les produits et services qu'une autorité offre aux citoyens, aux entreprises et aux organisations sont repris et décrits dans le catalogue. Cet IPDC est établi comme un guichet unique avec des informations de première ligne et de recherche permettant de retrouver ces produits et services dans les communes et provinces. Par le guichet de gestion central, ces administrations locales peuvent reprendre les descriptions des produits et services d'autorités supérieures et les intégrer sur leur site local. Ceci économise aux communes une grande quantité de travail et garantit aux citoyens, aux entreprises et aux organisations également des informations correctes et à jour. Le catalogue de produits va plus loin que les informations reprises sur le Rechtenverkenner. Y sont repris tous les produits et services qui sont échangés entre un client (citoyens, entreprises) et les autorités tandis que le Rechtenverkenner ne reprend que les droits sociaux.

2.4.2. Attribution automatique des droits

Au niveau flamand, on travaille à une attribution automatique des droits et des initiatives y sont prises en vue de simplifier les processus administratifs, de faire l'inventaire des droits et de rechercher les possibilités d'automatisation (Eeman et Van Regenmortel, 2013, pp. 13-15).

Tant dans l'accord gouvernemental 2009-2014 (Gouvernement flamand, 2009) que dans le Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) 2010-2014 (Gouvernement flamand, 2010), la réalisation de l'attribution automatique des droits est reprise comme l'une des priorités politiques. Pour assurer l'appui nécessaire, l'intention du Gouvernement flamand d'une attribution automatique des droits est également reprise comme projet clé dans le Meerjarenplan Slagkrachtige Overheid. Ce projet clé formule quatre jalons comme fil conducteur à travers la politique flamande relative à l'attribution automatique des droits (Lieten, 2013) :

- l'inventaire de l'offre de droits sociaux, des possibilités et des pierres d'achoppement sur le plan de leur attribution automatique ;
- la réalisation effective de l'attribution automatique dans des dossiers concrets ;

(14) voir <http://www.vlaamseinfolijn.be/productencatalogus/toelichting>.

- l'évaluation systématique de la nouvelle réglementation relative aux droits sociaux quant à la possibilité d'une attribution automatique de ces derniers ;
- l'élaboration d'un instrument de soutien (directives, dispositions modèles et normes en fonction de l'attribution automatique).

En 2011, il a été demandé aux différentes entités au sein du Gouvernement flamand de fournir des informations concernant les droits sociaux qui sont attribués et sur les possibilités et limitations qui existent sur le plan de l'attribution automatique des droits. Il en ressort qu'environ un tiers des droits sont déjà attribués automatiquement, qu'un tiers des droits ne peuvent pas être automatisés et que dans un tiers des cas, une étude complémentaire est nécessaire.

L'attribution automatique des droits est souvent associée à un processus complexe de liaison et d'échange de données. Le Gouvernement flamand travaille à un système d'e-government afin de simplifier autant que possible ce processus. Une étape principale consistait à ancrer l'intégrateur de services flamand par le décret portant création et organisation d'un intégrateur de services flamand de juillet 2012¹⁵. Cette fonction est reprise par le Dienst met Afzonderlijk Beheer (DAB) Informatie Vlaanderen. Ce service intègre les services publics flamands qui s'occupent d'ICT, d'e-government et de gestion de l'information et reprendra à l'avenir le rôle de la Banque Carrefour. Le principe de base consiste à ne demander les données qu'une seule fois au citoyen et à permettre aux différents services publics de les (ré)utiliser plusieurs fois. Ce principe avait déjà été établi dans le décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique des données administratives¹⁶. Cet échange de données passe par la plateforme MAGDA, une plateforme centrale qui veille à la fourniture des sources de données authentiques (fédérales et flamandes). Grâce à l'ouverture des données fiscales du Service Public Fédéral Finances par la plateforme MAGDA, les services du Gouvernement flamand peuvent consulter depuis début 2013 les données relatives aux revenus pour tous les processus administratifs comprenant une évaluation des revenus (pour autant qu'ils y aient été habilités par la commission vie privée) (Lieten, 2013).

Pour faciliter cet échange de données et l'automatisation des droits, il est important d'harmoniser autant que possible les notions et les concepts adoptés dans les droits. Le service de modération législative du Gouvernement flamand passe au crible la législation actuelle pour arriver si nécessaire à une coordination, une simplification et une standardisation éventuelle des notions utilisées. En premier lieu, on utilise la no-

(15) Décret portant création et organisation d'un intégrateur de services flamand, *Moniteur belge*, 1 août 2012, p. 45516.

(16) Décret relatif à l'échange électronique des données administratives, *Moniteur belge*, 29 octobre 2008, p. 57320.

tion de revenu pour former la base de l'attribution de différents droits. A la demande du Ministre Bourgeois, Ministre flamand chargé des Affaires administratives, il a été vérifié quels composants standard peuvent être utilisés dans la notion de revenu en vue d'une automatisation maximale d'une évaluation du revenu dans les différentes mesures politiques. A l'avenir, ce processus d'harmonisation sera également utilisé pour d'autres concepts comme « la famille » et « la période de référence » afin de créer plus d'uniformité.

Pour ancrer également l'attribution automatique des droits de façon structurelle dans toute nouvelle politique, le Gouvernement flamand prévoit une évaluation de la pauvreté qui fait l'inventaire des effets de la nouvelle réglementation sur les personnes vivant dans la pauvreté. Lors de cette évaluation, la faisabilité d'une attribution automatique de chaque nouveau droit est vérifiée. Récemment (le 14 mars 2014), le Gouvernement flamand a décidé d'ancrer définitivement l'évaluation de la pauvreté dans la politique flamande après toute une série d'essais.

L'attribution automatique (ou : « d'office ») a également été reprise comme principe de base dans le décret de base relatif à la protection sociale du 13 juillet 2012¹⁷. Ce décret de base (Vandeuren, 2009, p. 30) : « doit créer un cadre commun valable pour les différentes formes de protection sociale en Flandre et dans lequel sont élaborés les principes de base communs qui sont valables à travers tous les secteurs ».

2.4.3. Collaborer en réseaux

Comme mentionné précédemment, l'accord gouvernemental flamand accorde une attention particulière notamment à un accès aisé de l'aide sociale de première ligne. Cet objectif a été repris dans la Note d'orientation 2009-2014 *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* (Vandeuren, 2009, pp. 24-29) sous le premier objectif stratégique qui vise à renforcer les personnes dans leur bien-être physique, psychique et social en évitant autant que possible les problèmes de bien-être et de santé, en les détectant dès que possible et en les abordant à temps et de façon adéquate. La collaboration entre tous les acteurs concernés y est encouragée (Vandeuren, 2009, p. 28) : « Les centres d'aide sociale générale et les CPAS en sont les principaux partenaires. En collaboration avec les associations où les pauvres prennent la parole et avec les instituts d'animation sociale, ils ont pour objectif de favoriser la participation de toutes les personnes à la vie sociale de façon à ce qu'elles puissent mieux exécuter leurs droits individuels et sociaux. Ils doivent dès lors signaler les problèmes dans le fonctionnement des équipements de base sociaux et mener une politique de prévention active. Nous les encourageons dans ce cadre à collaborer avec les autres acteurs comme notamment l'aide sociale aux jeunes marginaux, les organisations d'allochtones, Kind & Gezin et autres acteurs concernés. »

Dans le Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014 (Gouvernement flamand, 2010), la collaboration visée entre les équipements de première ligne est reprise à l'action 72. Dans le rapport d'avancement 2012-2013 (Gouvernement flamand, 2013a, p. 39) de ce VAPA, nous la retrouvons au niveau de la quatrième action politique qui vise à stimuler la formation de réseau entre les différents services d'aide¹⁸. Deux nouvelles initiatives soutiennent cette collaboration et ce réseautage.

Premièrement, le Gouvernement flamand a adopté le 22 mars 2012 l'arrêté d'exécution du décret relatif à l'aide sociale¹⁹. Par l'adoption de l'arrêté, le décret de 2009 a été mis en pratique et l'aide sociale générale réformée.²⁰ La collaboration visée entre les dispositifs de première ligne est fixée dans l'arrêté : « En vue de l'accessibilité générale de l'aide et des services et l'orientation sur des groupes cibles spécifiques, le centre d'aide sociale générale conclut des accords de coopération avec des acteurs pertinents au sein et en dehors de son ressort, plus particulièrement avec des institutions d'animation sociale, des associations où des pauvres prennent la parole, des acteurs de soins et des acteurs qui orientent des usagers vers les soins. Les centres d'aide sociale générale s'organisent d'une telle manière et offrent une plateforme de sorte que, en coopération avec d'autres partenaires, de nouvelles initiatives peuvent se développer en vue de fournir des réponses appropriées aux nécessités et besoins sociaux. Le ministre peut nommer les acteurs impliqués et pertinents, mentionnés au premier et au deuxième alinéa, ainsi que le rôle et la position du Centre. Dans le cadre du développement de la politique sociale locale, le centre d'aide sociale générale apporte sa collaboration à la concertation et à la coopération avec les administrations locales au sein de son ressort. Au sein de son ressort, le centre d'aide sociale générale s'efforce de conclure des accords de coopération et d'harmonisation avec le CPAS et, dès lors, contribue à une offre locale d'aide et de services accessibles à tous couvrant l'ensemble du ressort et à une approche commune des besoins locaux d'aide sociale.» Il convient également de souligner que les trois premiers des objectifs sectoriels à réaliser par chaque CAW concernent la détection proactive, l'approche et l'orientation des personnes et des groupes fragilisés :

- le Centre recherche activement les personnes et les groupes fragilisés et collabore à cette fin avec différents acteurs ;

(18) En accord avec le SERV et le réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole, douze priorités ont été distillées parmi les 194 actions du VAPA 2010-2014 qui doivent également être approuvées par le Gouvernement flamand.

(19) Décret relatif à l'aide sociale générale, *Moniteur belge*, 8 juillet 2009, p. 47140.

(20) Le secteur et l'autorité ont déterminé un certain nombre de critères minimums pour arriver à relever la qualité des prestations d'aide et de services et à une coordination et coopération maximales avec les autres services et organisations. Un élargissement de l'organisation a été effectué pour y parvenir. Concrètement, ceci signifie que quantité de CAW fusionnent en Flandre. La zone d'action d'un CAW est constituée du territoire bilingue de Bruxelles-capitale ou de minimum trois régions de petites villes adjacentes. La zone d'action compte au moins 300 000 habitants et est délimitée au maximum par les limites de la province. Les trois régions de petites villes adjacentes se situent dès lors dans la même province.

- le Centre établit des méthodes pour atteindre de façon proactive les personnes et groupes fragilisés ;
- le Centre oriente les personnes fragilisées vers la prestation d'aide et de services au sens large et signale les manquements structurels dans l'accessibilité.

Avec le centre de soutien Reach Out! établi dans le Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, le travail de proximité est également mis en position centrale. L'objectif de ce centre est triple : 1) poursuivre le développement de l'expertise relative au travail de proximité, 2) offrir des formations et cours selon le secteur et 3) permettre le soutien d'organisations, de projets et de travailleurs dans le lancement et l'accompagnement d'actions de proximité.²¹

L'extension en 2013 de la mission de soutien supralocale du Netwerk Tegen Armoede par le soutien régional des différentes associations est une deuxième initiative qui soutient la collaboration et le réseautage. Faciliter et stimuler la collaboration par l'aide sociale générale, l'animation sociale et d'autres acteurs locaux ou régionaux font partie des domaines d'action des supports régionaux.

Auparavant, le décret relatif à la protection sociale locale du 19 mars 2004 avait déjà fixé l'implication de tous les partenaires pertinents dans l'établissement de plans et l'élaboration du domaine social²². Le décret du 13 juillet 2012 modifiant le décret du 19 mars 2004 relatif à la politique sociale locale continue à mettre en avant « l'association démontrable » de ces partenaires pertinents et stipule que leur collaboration et coordination mutuelle doit être organisée et supportée par l'administration locale²³ : « Au cours de la préparation, la mise en œuvre et l'avancement de la politique sociale locale, la population et les acteurs locaux, dont les groupes cibles les plus fragilisés en particulier, sont associés de façon démontrable. Afin d'optimiser la politique sociale locale, l'administration locale organise et soutient la coopération et la coordination entre les acteurs locaux. »

2.4.4. Participation politique du groupe cible

Au niveau flamand, la participation du groupe cible était et est fixée de trois façons dans ledit « décret relatif à la lutte contre la pauvreté » du 21 mars 2003²⁴ : la reconnaissance et le financement des associations où les pauvres prennent la parole,

(21) Steunpunt Algemeen Welzijnswerk: <http://www.steunpunt.be/public/news/170>.

(22) Décret relatif à la protection sociale locale, *Moniteur belge*, 12 mai 2004, p. 37978.

(23) Décret modifiant le décret du 19 mars 2004 relatif à la politique sociale locale, *Moniteur belge*, 14 août 2012, p. 48124. Ce décret rend le décret du 19 mars 2004 conforme au décret de planning du 17 décembre 2010. Les modifications concernent l'abrogation ou l'adaptation des dispositions qui imposent aux communes et aux CPAS une obligation de planning qui sont contraires aux dispositions et aux objectifs du décret de planning.

(24) Décret relatif à la lutte contre la pauvreté, *Moniteur belge*, 11 juin 2003, p. 31567.

l'implication d'experts expérimentés qualifiés en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, ainsi que le soutien et la stimulation de la concertation permanente (horizontale et verticale) sur la pauvreté. Comme point de départ du développement d'un Lokaal Proactief Kader, c'est surtout le décret relatif à la protection sociale locale qui importe²⁵.

Le décret relatif à la protection sociale locale part des droits sociaux fondamentaux et veut éliminer l'inégalité dans l'accès à ces droits fondamentaux. Les administrations locales doivent y parvenir par une politique et une prestation de services intégrées et en jouant un rôle de coordination par rapport aux acteurs locaux. La création d'un plan social local réunit toutes les actions dans lesquelles une approche intégrale, intégrée et inclusive constitue le point de départ. Le VAPA 2010-2014 (Gouvernement flamand, 2010, pp. 28-29) souligne l'importance de la (garantie de) participation des groupes cibles fragilisés à la création et à l'exécution des plans : « Une attention constante sera accordée à la participation, en particulier des groupes précarisés. Afin de garantir la participation, il est important que les communes où les associations où les pauvres prennent la parole sont actives soient stimulées à établir une concertation avec ces associations. Dans les communes où aucune association n'est active, il faut vérifier si une concertation est possible avec d'autres organisations de et avec des personnes vivant dans la pauvreté. La participation dans l'exécution - et pas seulement dans le planning - de la politique est également importante car des décisions concrètes y sont souvent prises qui peuvent marquer une grande différence pour les personnes vivant dans la pauvreté ». Malgré cette reconnaissance évidente de l'importance de la participation, il ressort également de l'analyse des plans sociaux locaux 2008-2014 que la participation des groupes cibles et des organisations de groupe cible dans les administrations locales est encore largement insuffisante à ce jour (Van Regenmortel et Sannen, 2009). En raison des priorités politiques flamandes pour la période 2014-2019 que le Gouvernement flamand a formulées en octobre 2012 (Gouvernement flamand, 2013b), se pose également la question de savoir s'il existe bien assez de stimulants pour faire un travail sérieux au départ d'un plan social local et (donc aussi) d'une participation politique des groupes fragilisés.

Les priorités politiques flamandes ont été formulées à la suite du planlastendecreet²⁶. Par l'abolition de plans sectoriels et leur intégration dans le plan pluriannuel local, les coûts du plan et les obligations de rapports diminuent sensiblement pour les administrations locales. En raison de cette introduction générale du cycle politique et de gestion, les administrations locales ont plus de liberté depuis 2014 pour

(25) Décret relatif à la protection sociale locale, *Moniteur belge*, 12 mai 2004, p. 37978.

(26) Décret portant modification de diverses dispositions du décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du 'Vlaams Stedenfonds' (Fonds flamand des Villes), *Moniteur belge*, 4 juillet 2012, p. 36540.

former une politique locale propre. Par des réglementations sectorielles, la Flandre apporte certains des éléments de la politique intégrale des administrations locales²⁷. Les administrations locales peuvent s'inscrire dans ces priorités politiques locales flamandes au moyen de leur plan pluriannuel et obtenir des subventions à cette fin. En réalité, la politique sociale locale ne fait pas partie des neuf domaines politiques flamands pour lesquels une réglementation sectorielle a été élaborée. Ou encore : en ce qui concerne la politique sociale locale, aucune priorité politique flamande n'a été formulée pour la période 2014-2019. Dans une circulaire, une attention a bien été sollicitée pour quelques objectifs politiques flamands sur l'aide sociale, la santé publique et la famille mais ce sont des recommandations qui ne font l'objet d'aucune subvention et qui ne possèdent pas non plus de codes de rapports partiels²⁸.

3. CONCLUSION

L'importance sociale de la sous-protection sociale se situe dans le fait qu'il s'agit d'un phénomène considérable qui exprime l'inefficacité de la politique sociale et crée en même temps des inégalités injustifiées entre les ayants droit. Il s'avère en outre que la politique joue un rôle direct dans ses causes, notamment en laissant dans le règlement d'attribution des droits et services l'initiative totale de leur réalisation aux ayants droit. L'élaboration d'une politique d'action proactive répond à ce facteur politique influent important.

Au sein de l'action proactive, on distingue habituellement trois stratégies : l'attribution automatique des droits, la recherche proactive et l'approche des ayants droit (proximité) et l'information proactive des ayants droits potentiels. L'étude empirique indique également que l'utilisation d'une action proactive doit se traduire dans la pratique en initiatives sur les sept terrains d'action ou pistes de travail. Outre les trois stratégies citées, il s'agit de travailler dans des réseaux de responsabilité partagée, d'amélioration de la qualité dans l'organisation prestataire de services, d'élaboration de dispositifs de base intégrés et de la participation politique du groupe cible. Il est également déterminé que miser fortement sur l'action proactive ne peut pas être une question de projet à côté d'autres projets. L'action proactive suscite une autre façon de penser, une autre vision qui alimente et contrecarre les différentes missions et travaux partiels d'une politique (d'organisation) et se traduit par une autre façon de travailler. Ceci implique la nécessité de faire des choix (éthiques) en ce qui concerne

(27) Pour les neuf domaines politiques flamands, une réglementation sectorielle a été élaborée qui prévoit une collaboration entre le Gouvernement flamand et les administrations locales : la politique des villes (Stedenfonds), la collaboration au développement communal, l'économie sociale locale, la politique d'intégration, la politique culturelle, la politique relative à la jeunesse, la politique des sports, la politique relative à l'héritage culturel et la politique de l'enseignement qui l'accompagne.

(28) Circulaire WVG/2012/03 du 16 novembre 2012 en exécution du Décret relatif à la protection sociale locale pour la période 2014-2019.

l'approche de la sous-protection sociale et/ou de la surconsommation ainsi que la prise de responsabilité et le support de toutes les personnes concernées.

Le contexte politique dans lequel l'intégration de l'action proactive doit être mise en forme comme moyen puissant dans la lutte contre la sous-protection sociale présente plusieurs couches et différenciée : plusieurs niveaux et domaines politiques influencent le champ et les possibilités d'action des politiciens.

L'étude empirique prouve que la prolongation et l'accentuation unilatérale de l'accent dominant sur l'emploi, l'activation et le développement du capital humain dans la stratégie d'investissement social européenne menace d'opprimer encore davantage les plus fragilisés de notre société. Le complément de cette tendance par une stratégie de capital social, comme c'est le cas de façon de plus en plus évidente aux Pays-Bas et comme il apparaît en Flandre dans le cadre plus large de la socialisation des soins, demande encore plus de considération à l'égard des plus fragilisés. Non seulement en raison de la moindre ampleur du réseau social pour nombre d'entre eux, mais aussi de la demande – encore largement empiriquement insatisfaite – d'espace et de disponibilité pour l'aide dans les réseaux sociaux. A la lumière de la stratégie d'investissement social qui est axée sur un emploi maximum (c'est-à-dire : selon le groupe cible, la durée et l'intensité) et le développement des compétences, on perçoit également un moindre potentiel en prestataires de soins informels pour l'avenir. Ou encore : le risque est important que les limitations de la stratégie de capital social soient (ou seront) renforcées par le cœur de la stratégie d'investissement social. Sans vouloir remettre en cause l'importance sociale de la socialisation des soins, une analyse critique indique que, en particulier pour les plus fragilisés, il est recommandé de ne l'appliquer sur l'aide dans et par la société qu'avec la plus grande prudence.

Une politique qui veut réaliser au maximum les droits sociaux fondamentaux de tous les citoyens et prend également au sérieux la lutte contre la sous-protection sociale trouve un point de départ plus indiqué dans la recommandation européenne en faveur d'une stratégie d'inclusion active intégrée. Le cœur de cette stratégie comprend trois piliers centraux et reliés entre eux : revenus minimums adéquats, accès au travail durable, quantitatif et accès à une prestation d'aide et de services de qualité. Une étude d'évaluation récente indique également que la mise en œuvre de cette recommandation en Europe est encore très insuffisante jusqu'à présent. Bien que la mise en œuvre concrète des stratégies européennes puisse être très différente entre les Etats membres, la conclusion principale de tous les Etats membres concerne aussi la Belgique : les éléments des trois piliers sont présents dans la politique mais les stratégies pour l'inclusion active sont déséquilibrées en raison d'une attention exagérée et marquée pour le travail comme étant la solution par excellence à la pauvreté et à l'exclusion. Il manque encore une stratégie intégrée et globale relative aux trois

piliers qui se renforcent mutuellement : les piliers concernant le revenu minimum et l'accès aux services de qualité sont éclipsés par le pilier du marché du travail inclusif. Spécifiquement pour la Belgique, il faut cependant se référer aux CPAS qui, en tant que services bien ancrés au niveau politique local, comprennent les trois piliers de l'approche d'inclusion active et sont ainsi le pivot indiqué pour une politique sociale d'inclusion et d'intégration locale.

Si nous recherchons par une analyse des documents politiques pertinents les points de départ concrets pour un cadre politique en vue de l'action proactive, nous constatons tout d'abord que tant au niveau de la politique fédérale que flamande, une attention accrue est accordée à l'attribution automatique des droits. Sur les deux niveaux, un inventaire a été effectué avec un état d'avancement, et les possibilités indiquant en même temps un certain nombre de conditions connexes et les risques d'effets pervers ont été signalées. Un travail préparatoire approfondi a pu ainsi être effectué. Au niveau flamand, l'attribution automatique des droits est en outre structurellement fixée dans quelques instruments politiques importants : le Meerjarenplan Slagkrachtige Overheid, l'évaluation de la pauvreté et le décret de base relatif à la protection sociale flamande. Par rapport aux intentions, les réalisations concrètes accusent également un retard. Tant au niveau fédéral qu'au niveau flamand, quelques mesures concrètes ont été réalisées mais la mise en œuvre de quantité d'autres dossiers (pensez à l'attribution automatique des droits du statut OMNIO et le décret de base relatif à la protection sociale flamande dont mention) se fait encore attendre.

Au niveau politique fédéral, on plaide également en faveur d'un rôle plus proactif des CPAS. Le CPAS est ainsi considéré comme étant le mieux placé pour assumer sur ce plan le rôle de régisseur local. En soutien de ce rôle plus proactif, la réduction des tracasseries administratives des CPAS est mise en avant. La mesure de la charge de travail des CPAS effectuée actuellement à la demande du SPP Intégration sociale promet, outre d'autres propositions sur ce plan, de développer également une norme qui doit pouvoir garantir et refléter l'occupation « idéale » pour une prestation de service de qualité, et donner un aperçu des bonnes pratiques.

Au niveau flamand, en plus de l'attention accrue accordée à l'attribution automatique des droits, les éléments de l'information proactive et de la collaboration en réseaux sont également mis en avant. En ce qui concerne l'information proactive, le développement du Rechtenverkenner a été fixé dans le décret de base relatif à la protection sociale flamand (il est vrai mis « on hold ») et l'interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IPDC) a été développé. En ce qui concerne la nécessité de collaborer en réseaux d'organisations d'aide et de services (locales), les CAW en particulier (avec l'arrêté d'exécution du décret relatif à l'aide sociale), mais aussi les CPAS, les instituts d'animation sociale et les associations où les pauvres prennent la parole y apportent une contribution explicite. Pour les associations où les pauvres

prennent la parole, l'extension de la mission de soutien supralocale du Netwerk Tegen Armoede par une mission de soutien régionale est importante. Un important point douloureux est également le manque de stimulants pour la participation des groupes fragilisés au niveau politique local. Celle-ci est bien fixée dans le décret relatif à la protection sociale locale et exprimée dans le VAPA, mais en ce qui concerne la politique sociale locale, aucune priorité politique flamande pour la période 2014-2019 n'a cependant été formulée. Aucune subvention ne peut être obtenue sur ce plan et aucun rapportage partiel n'est exigé.

On peut déclarer en conclusion que dans le contexte politique actuel, il existe un certain nombre d'intentions, de stimulations et d'initiatives qui permettent une politique approfondie d'action proactive comme moyen puissant dans la lutte contre la sous-protection sociale. Parmi les quelques pistes progressistes qui peuvent pour le moins ranimer et inspirer la pensée et l'action proactive, nous avons la création d'un observatoire de la sous-protection sociale (cf. le français Odenore), une exploration étendue de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale en fonction de la liaison positive des données en vue de la détection de la sous-protection sociale, l'ancrage structurel du cadre récemment développé pour l'action proactive locale et (en relation ou non) le fait de compléter la tâche de contrôle et de soutien du service d'inspection du SPP Intégration sociale (qui est actuellement entièrement axée sur la lutte contre la fraude) par une tâche de contrôle et de soutien axée sur la lutte contre la sous-protection sociale par l'action proactive.

Partant d'une approche des droits fondamentaux, il faut souligner encore et toujours que l'utilisation de l'accessibilité de l'offre publique des droits et services ne constitue que l'un des trois composants politiques essentiels pour la lutte contre la sous-protection sociale. L'implication de la disponibilité (avec élimination et résolution des listes d'attente) ainsi que, et même en premier lieu, la détermination du contenu y constitue une part tout aussi indispensable. Il est fait mention de l'importance de la détermination du contenu notamment dans les débats et au niveau des points litigieux concernant la constatation permanente que le montant du revenu d'intégration est insuffisant pour mener une vie conforme à la dignité humaine, la dégressivité introduite dans les allocations des chômeurs de longue durée et la prolongation de la période d'attente pour les jeunes diplômés. Lutter contre la sous-protection sociale en misant largement sur l'accessibilité des droits et des services ne peut réussir pleinement que si ces droits et services offrent une protection sociale suffisante.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Bouckaert, N. et Schokkaert, E., *A first computation of non-take-up behavior in the « leefloon »*, FLEMOSI discussion paper 6, Louvain, KU Leuven, Centrum voor Economische Studietoën, 2011.

Cantillon, B., Beyond investissement social. Which Concepts and Values for Social Policy-Making in Europe?, dans Cantillon, B. et Vandenbroucke, F., *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford, Oxford University Press, 2014.

Chastel, O., *Plan d'action fédéral de simplification administrative 2012-2015*, 2012. (http://www.simplification.be/nl/webfm_send/112)

Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances, *Long-term care in the European Union*, Bruxelles, Commission européenne, 2008.

Commission européenne, *Speech: The investissement social Package – focussing on growth and social cohesion* - SPEECH/13/141 20/02/2013, 2013a. (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-141_en.htm)

Commission of the European Communities, *Biennial Report on social services of general interest*, Commission Staff Working Document COM 418 final, Bruxelles, Commission of the European Communities, 2008.

De Block, M., *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, 2012. (http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_nl.pdf)

De Boyser, K., Armoede en deprivatie in de rand van de arbeidsmarkt in J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, C. Dewilde et D. Dierickx (éd.), *Pauvreté et exclusion sociale. Année 2008*, Louvain, Acco, pp. 75-88, 2008.

De Dijn, H., *Vermaatschappelijking van de zorg in welke maatschappij?*, Conférence tenue à l'Academische Zitting n.a.v. 100 jaar Psychiatrisch Ziekenhuis Onze-Lieve-Vrouw, Bruges, 3 décembre 2010.

Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *De Kracht van het engagement*, Bruxelles, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013.

De Vries, S., *Eropaf... en dan? De rol van het Maatschappelijk Werk in het Nieuwe Welzijn*, Amsterdam, SWP, 2012.

Di Rupo, E., *Regeerakkoord*, 2011.
(http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf)

D'Olieslager, T., *Voorstellingstekst Rechtenverkenner*, Bruxelles, Gouvernement flamand – Afdeling Welzijn en Samenleving, 2009. (<http://www.rechtenverkenner.be/Pages/VoorpaginaSubpages/Documentatiemateriaal.aspx>)

Eeman, L., Steenssens, K et Van Regenmortel, T., *Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van sous-protection*, rapport SWVG 10, Louvain, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013.

Eeman, L. et Van Regenmortel, T., *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*, VLAS-Studies 4, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, 2013.

European Commission, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, Bruxelles, DG Employment, 2013b.

EU, Active inclusion of people excluded from the labour market, Recommendation de la Commission 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [Journal officiel L 307 du 18.11.2008], dans *Summaries of EU legislation*, s.d.
(http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/em0009_en.htm)

EU Employment, Social Affairs en Inclusion, *Social Investment*, s.d.
(<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>)

EU Newsroom, *Commission proposes a Social investment Package for Growth and Cohesion*, 2013. (<http://europa.eu/newsroom/calendar/event/424052/commission-proposes-a-social-investment-package-for-growth-and-cohesion>)

Frazer, H., *Yes to an Active Inclusion based on rights! Promoting EAPN Principles on Active Inclusion*, Report of EAPN seminar on Active Inclusion held in Paris on 13 June 2008, Bruxelles, European Anti-Poverty Network (EAPN), 2008.

Frazer, H. et Marlier, E., *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion: A study of national policies*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles, 2013.

Fuchs, M., *Social Assistance – No thanks? The non-take-up phenomenon and its patterns in Austria, Germany and Finland after 2000*, Vienna, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 2009.

Gouvernement fédéral, *Programme national de réforme 2013*, 2013.
(http://www.be2020.eu/uploaded/uploaded/201304301406100.NHP_2013_NL_25_april.pdf)

Groenez, S. et Nicaise, I., *Traps and springboards in European minimum income systems: The Belgian case*, Louvain, HIVA-KULeuven, 2002.

Hemerijck, A., *Changing welfare states*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Hernanz, V., Malherbet, F. et Pellizzari, M., *Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence*, OECD social, employment and migration working papers No. 17, Paris, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2004.

Kabinet Minister-President, *Participatiesamenleving*, lettre du Président de la Chambre des Représentants, La Haye, Cabinet du Ministre-Président, 2014.
(<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/04/07/brief-van-de-minister-president-over-de-participatiesamenleving-n-a-v-het-vezzoek-van-de-heer-slob.html>)

Kampen, T., Verhoeven, I. et Verplanke, L. (éd.), *De affectieve burger; hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam, van Gennep, 2013.

Kayser, H. et Frick, R. *Take it or leave it: (non)-take-up behavior of social assistance in Germany*, Discussion paper No. 210, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2000.

Kerr, S., Deciding about supplementary pensions: a provisional model in *Journal of Social Policy*, 11, pp. 505-517, 1982.

Kerr, S., *Making ends meet: an investigation into the non-claiming of supplementary pensions*. Londres, Bedford Square, 1983.

Kleven, H. et Kopczuk, W., *Transfer program complexity and the take up of social benefits*, NBER, Working Paper 14301, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2008.

Koops, H. et Kwekkeboom, M. H., *Vermaatschappelijking in de zorg. Ervaringen en verwachtingen van aanbieders en gebruikers in vijf gemeenten*, La Haye, Sociaal Cultureel Planbureau, 2005.

Kwekkeboom, M. H., *Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg*, La Haye, Sociaal Cultureel Planbureau, 2001.

Lieten, I., *Conceptnota aan de Vlaamse Regering, automatische toekenning sociale rechten – proactieve dienstverlening*, Note conceptuelle interne du Ministre flamand de l'Innovation, des Investissements publics, des Médias et de la Lutte contre la Pauvreté, 2013.

Linders, L. et Meijer, A., *Vermaatschappelijking en woonservicezones*, Eindhoven, Fontys Hogeschool Sociale Studies, 2005.

Netwerk Tegen Armoede, *Memorandum Vlaamse verkiezingen 2014*, Bruxelles, Netwerk Tegen Armoede, 2014.

(<http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/verkiezingen-2014/verkiezingen-2014-inkomens-en-uitkeringen-boven-de-armoedegrens>)

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Uitkeringsfraude binnen de sociale en fiscale fraude*, in *Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*, 51, pp. 39-48, 2010.

PwC, *Studie met betrekking tot sociale fraude bij OCMW's*, Bruxelles, PwC et SPP Intégration sociale, 2013.

Raeymaeckers, P., *Tussen centrum en periferie : een mixed methods-onderzoek naar de integratie van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties*, Thèse, Anvers, Universiteit Antwerpen, 2013.

Rutte, M., *Sterke mensen, sterk land. Over het bezielend verband in de samenleving*, Conférence du Ministre-Président Mark Rutte, La Haye, 14 octobre 2013.

(<http://www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2011/12/Willem-Drees-lezing-2013-Mark-Rutte.pdf><http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/10/14/sterke-mensen-sterk-land-over-het-bezielend-verband-in-de-samenleving.html>.)

Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B. et Van Regenmortel, T., *Leven (z)onder leefloon. Deel 2. Methodieboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2007.

Schepers, W. et Nicaise, I., *The European anti-crisis policy and its impact on poverty: A Flemish perspective*, VLAS-Studies 7, Anvers, Vlaams Armoedesteunpunt, 2013a.

Schepers, W. et Nicaise, I., *Beoordeling van de implementatie van de EC Aanbeveling over Actieve Inclusie. Een studie van het nationale beleid – België*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2013b.

Schepers, W. et Nicaise, I., Pratique de l'inclusion active : évaluation de l'application de la Recommandation CE de 2008 en Belgique, dans *Revue belge de sécurité sociale*, 1, pp. 135-164, 2013c.

Schnabel, P., Individualisering in wisselend perspectief, dans Schnabel, P. (éd.), *Individualisering en sociale integratie*, La Haye, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004.

Secrétaire d'Etat pour la Lutte contre la pauvreté, *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, 2008.

(http://www.armoedebestrijding.be/publications/Fed_Plan_armoedebestrijding_0905.pdf)

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Lecture de l'Accord du Gouvernement fédéral*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2012.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Protection sociale et pauvreté. 7^{ème} Rapport bisannuel*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2013a.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral*, Note à la demande de la Commission d'accompagnement, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2013b.

SPP Intégration sociale, *Rapport annuel 2012*, Bruxelles, SPP Intégration sociale, 2012.

Steenssens, K., Strijden tegen onderbescherming. Een kader voor lokaal proactief handelen, in *OCMW-Visies*, à paraître.

Steenssens, K., Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's, dans Laye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J. et Van Rossem, R., *Armoede in België. Jaarboek 2013*, Louvain/La Haye, Acco, pp. 331-352, 2013.

Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B. et Van Regenmortel, T. (en collaboration avec De Blander, R. et Nicaise, I.), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2007.

Steenssens, K., Demeyer, B., Van Regenmortel T., *Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties*, Louvain, HIVA – KU Leuven, 2009.

Steenssens, K., Vandenabeele, J., Pultau, W. et Vranken, J., *De netwerken van armen*, Bruxelles, FDWTC, 1996.

Tenhaeff, C., *Vermaatschappelijking in internationaal perspectief*, Utrecht, Movisie, 2008.

Thys, R. et Vranken, J., *Van kansarme jongeren naar arme netwerken. Relationale micromechanismen van sociale uitsluiting*, Anvers, UFSIA – OASeS, 2001.

Tonkens, E. et De Wilde, M. (éd.), *Als meedoen pijn doet; affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam, van Gennep, 2013.

Vandeuren, J., *Beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*, Bruxelles, Parlement flamand, 2009.

Vanhercke, B. et Campaert, G., Activerende sociale insluiting via het Europees Sociaal Fonds dans Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., et Van Haarlem, A. (éds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Louvain, Acco, pp. 65-78, 2009.

Van Oorschot, W., Non-take-up of social security benefits in Europe, in *Journal of European Social Policy*, 1, pp. 15-30, 1991.

Van Oorschot, W., Failing selectivity: on the extent and causes of non-take-up of social security Benefits, in H.-J. Andress (éd.), *Empirical poverty research in a comparative perspective*, Ashgate, Aldershot, pp. 101-132, 1998.

Van Regenmortel, T. et Sannen, L., *Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep. Beleidsplananalyse 2008-2014. Synthese*, Louvain, HIVA-KU Leuven, 2009.

Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Casman M.-T., Storms, B. et Van den Bosch, K., *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?*, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid, 2010.

Van Trier, W., Jobs eerst!!! Over de wortels van het activerend arbeidsmarktbeleid, waarom we ze zo tuk op zijn en de discussies die ons nog te wachten staan, dans *Over. Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, Louvain, Acco, 3-4, pp. 36-50, 2008.

Vercauteren, L. et Daems, K., *Niet-gebruik van sociale zekerheid. Lokalisatie – Informatie – Begeleiding*, Anvers, Universiteit Antwerpen, Département Droit, Groupe droit social, 1995.

Verschraegen, G., Europeanisering van de Belgische welvaartstaat? De rol van de EU in de vormgeving van het sociale en werkgelegenheidsbeleid, dans Dierckx, D., Van Herck, H. et Vranken, J. (éds.), *Armoede in België*, Louvain/La Haye, Acco, pp. 73-89, 2010.

Vlaamse Regering, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, 2009. (<http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/vlaamse-regering/beleidsdocumenten/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2009-2014>.)

Vlaamse Regering, *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*, 2010. (<http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VAPA2010-2014.pdf>)

Vlaamse Regering, *Voortgangsrapport 2012-2013 Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Actieprogramma Kinderarmoede*, 2013a. (http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VoortgangsrapportVAPA_2012-2013.pdf)

Vlaamse Regering, *Vlaamse beleidsprioriteiten 2014-2019*, 2013b. (<http://www.bestuurszaken.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/40466%20herwerking%20broch%20planlasten%20LR.pdf>)

Warin, P., *Le non-recours : définition et typologies*, Grenoble, Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), 2010.

Warin, P. et Hamel, M., *Acces to social rights: criteria for evaluating public sector reforms*, document présenté à la conférence « New and growing inequalities: a challenge for the social, economic and democratic development of the European union. Insights from Socio-Economic Sciences and Humanities for the EU 2020 strategy for inclusive growth », Bruxelles, 11 novembre 2010.

Wildeboer Schut, J.M. et Hoff, S., *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, La Haye, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 2007.

TABLE DES MATIERES

L'ACTION PROACTIVE COMME MOYEN DE LUTTE CONTRE LA SOUS-PROTECTION SOCIALE UNE EXPLORATION DES CONCEPTS ET DU CONTEXTE POLITIQUE ACTUEL

ATTENTION ATTENTION	1
1. SOUS-PROTECTION SOCIALE ET ACTION PROACTIVE	3
1.1. DESCRIPTION DE LA SOUS-PROTECTION SOCIALE.....	3
1.2. LE ROLE DE LA POLITIQUE DANS LE PROBLEME DE LA NON REALISATION DES DROITS ET SERVICES	6
1.3. L'ACTION PROACTIVE	8
2. TENDANCES ET POINTS DE DEPART DANS LE CONTEXTE POLITIQUE ACTUEL	10
2.1. EN EUROPE	11
2.2. EUROPE, BELGIQUE ET FLANDRE	19
2.3. POINTS DE DEPART DANS LA POLITIQUE FEDERALE	21
2.4. POINTS DE DEPART DANS LE CONTEXTE POLITIQUE FLAMAND	24
3. CONCLUSION	32
BIBLIOGRAPHIE	36

